ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Issing, Otmar (Ed.)

Book

Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Nürnberg 1980

Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 116

Provided in Cooperation with:
Verein für Socialpolitik / German Economic Association

Suggested Citation: Issing, Otmar (Ed.) (1981) : Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik in Nürnberg 1980, Schriften des Vereins für Socialpolitik, No. 116, ISBN 978-3-428-44873-9, Duncker & Humblot, Berlin, https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/285537

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 116

Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft

Herausgegeben von

Otmar Issing

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 116

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 116

Verhandlungen auf der Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik - in Nürnberg vom 15. - 17. September 1980

Herausgegeben von

Otmar Issing

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Nürnberg 1980

Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft

DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 04873 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

Dieser Band enthält die Referate und Diskussionsergebnisse der Tagung des Vereins für Socialpolitik, die vom 15. bis 17. September 1980 im Gebäude der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg in Nürnberg stattfand.

Der Erweiterte Vorstand hatte die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung einer Kommission anvertraut, die aus folgenden Mitgliedern bestand: Werner Ehrlicher, Freiburg; Gerhard Fels, Kiel; Otmar Issing (Vorsitzender), Würzburg; Hans-Jürgen Krupp, Berlin; Kurt Rothschild, Linz; Hans Karl Schneider, Köln; Waldemar Wittmann, Frankfurt. Für die offene, fruchtbare Diskussion und gute Kooperation habe ich meinen Kollegen herzlich zu danken.

Das Tagungsprogramm ist durch die unumgängliche thematische Auswahl der Kommission geprägt. In den Arbeitskreisen wurden die Schwerpunkte im einzelnen überwiegend durch das Ergebnis der Ausschreibung gesetzt.

Die Wahl des Tagungsthemas war von der Absicht bestimmt, das allgemein konstatierte Desinteresse an ordnungspolitischen Fragen zu überwinden. Ausgehend von den wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen der Nachkriegszeit sollte vor allem geprüft werden, ob die Soziale Marktwirtschaft eine Konzeption „mit Zukunft" darstellt. Der aufmerksame Leser wird zu einer derart komplexen Fragestellung in diesem Band zwar keine einfachen Antworten, aber eine Fülle anregender Gedanken finden.

Herzlich zu danken habe ich allen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen und mir bei der Herausgabe des Bandes geholfen haben. Der Vorsitzende des Vereins, Helmut Hesse, löste einige schwierige Situationen durch sein persönliches Engagement. Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle verlief dank des Einsatzes von Rolf Schinke reibungslos. Am Tagungsort garantierten die Nürnberger Kollegen Peter Mertens und Manfred Neumann für eine hervorragende Organisation. Wolfgang Gerhardt war mir in allen Phasen ein unentbehrlicher Mitarbeiter, und meine Sekretärin Ulrike Panzer bewältigte unverdrossen die erhebliche zusätzliche Belastung. Frau Trudi Brauers nahm die große Mühe des Korrekturenlesens auf sich.

Würzburg, im Frühjahr 1981 Otmar Issing

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Plenum

Eröffnungsveranstaltung

Leitung: *Helmut Schlesinger*, Frankfurt

Begrüßungsansprache
Helmut Hesse, Göttingen 3

Otto Schlecht, Bonn:
Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft 9

Knut Borchardt, München:
Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht 33

Arbeitskreis 1:

Die soziale Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans-Jürgen Krupp*, Berlin

Anita B. Pfaff, Martin Pfaff, Augsburg:
Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 57

Rüdiger Soltwedel, Kiel:
Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Einflüsse 79

Reiner Dinkel, München:
Alterssicherung bei stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung als Zukunftsaufgabe der Sozialen Marktwirtschaft 101

Zusammenfassung der Diskussion 117

Arbeitskreis 2:

Die Sicherung des Wettbewerbs in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans Karl Schneider*, Köln

Ulrich Immenga, Göttingen:
Mittelstandsschutz und Fusionskontrolle 125

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hartwig Bartling, Mainz:
Wettbewerbspolitik auf strukturell vermachteten Märkten 137

Werner Fassing, Frankfurt:
Konzentration und Soziale Marktwirtschaft 157

Zusammenfassung der Diskussion 173

Arbeitskreis 3:

Mitbestimmung und Soziale Marktwirtschaft

Leitung: *Otmar Issing*, Würzburg

David F. I. Folkerts-Landau, Chicago, *Murat R. Sertel*, Istanbul and *Alfred Steinherr*, Löwen/Washington D. C.:
Institutional Innovation and Efficiency with an Application to Labor-Managed Economies 179

Dieter Schmidtchen, Saarbrücken:
Leitungspartizipation, Wettbewerb und Funktionsfähigkeit des Marktsystems 191

Jürgen Backhaus, Konstanz:
Die Funktionsfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung 213

Zusammenfassung der Diskussion 229

Arbeitskreis 4:

Staat und Verbände in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg

Holger Bonus, Konstanz:
Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung 233

Guy Kirsch, Fribourg:
Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung 255

Reinhard Neck, Wien:
Die Stellung der Verbände in der österreichischen Wirtschaftsordnung .. 277

Meinhard Supper, Wien:
Macht der Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich 305

Zusammenfassung der Diskussion 323

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 5/I:

Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel

Johannes Welcker, Saarbrücken:

Die Berechtigung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten 329

Günter Knieps, Bonn, *Jürgen Müller*, Brighton und Fontainebleau und *Carl Christian von Weizsäcker*, Bonn:

Wettbewerb im Fernmeldebereich 345

Ulrich van Lith, Köln:

Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs 367

Zusammenfassung der Diskussion 386

Plenum

Leitung: *Gerhard Scherhorn*, Stuttgart

Hans-Jürgen Wagener, Groningen:

Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen 391

Diskussionsbeitrag: *Karl-Ernst Schenk*, Hamburg 415

Herbert Hax, Köln:

Unternehmung und Wirtschaftsordnung 421

Diskussionsbeitrag: *Horst Albach*, Bonn 441

Zusammenfassung der Diskussion 449

Arbeitskreis 5/II:

Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel

Johann Eekhoff, Saarbrücken:

Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 455

Eugen Dick, Meckenheim:

Zur Theorie des Interventionsstaates: Die Rolle der Mietsozialwohnungen für die Wohnungsversorgung 481

Eckhard Knappe, Trier:

Ausgabenexplosion im Gesundheitssektor: Folge einer ordnungspolitischen Fehlsteuerung 499

Zusammenfassung der Diskussion 529

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 6:

Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Waldemar Wittmann*, Frankfurt

Karl Oettle, München:
Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen 535

Klaus Chmielewicz, Bochum:
Unternehmungsmacht und Gewerkschaftsmacht 553

Hans Heinrich Rupp, Mainz:
Unternehmensmacht und Gewerkschaftsmacht 579

Dieter Pohmer, Tübingen:
Aspekte der Bedeutung der staatlichen Aktivität für die Unternehmensentscheidungen 585

Zusammenfassung der Diskussion 609

Arbeitskreis 7:

Außenwirtschaftliche Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Jürgen Schröder*, Mannheim

Hans H. Glismann, Kiel:
Einige politische Determinanten der Protektion — Eine Fallstudie 615

Hermann Sautter, Frankfurt:
„Soziale Marktwirtschaft" als Ordnungsprinzip für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern 633

Siegfried G. Schoppe, Hamburg:
Technologietransfer als Strukturdeterminante des Ost-West-Handels 651

Zusammenfassung der Diskussion 665

Arbeitskreis 8:

Theoretische Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Kurt Rothschild*, Linz

Philipp Herder-Dorneich, Köln:
Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie 671

Bertram Schefold, Frankfurt:
Die Relevanz der Cambridge-Theorie für die ordnungspolitische Diskussion 689

Zusammenfassung der Diskussion 716

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 9:

Der Arbeitsmarkt in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hermann Albeck,* Saarbrücken

Werner Dostal, Nürnberg:
Technischer Wandel und Beschäftigung 723

Dieter Hockel, Düsseldorf:
Die Bewältigung technisch induzierter Beschäftigungsprobleme im Rahmen der Marktwirtschaft 741

Heinz Lampert, Augsburg:
Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 753

Zusammenfassung der Diskussion 780

Plenum

Leitung: *Hans Würgler,* Zürich

Werner Glastetter, Bielefeld:
Die Gewerkschaften und die Soziale Marktwirtschaft 787

Diskussionsbeitrag: *Wolfgang Stützel,* Saarbrücken 807

Hans F. Zacher, München:
Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System 817

Diskussionsbeitrag: *Peter Saladin,* Bern 843

Zusammenfassung der Diskussion 849

Plenum

Leitung: *Ernst Dürr,* Nürnberg

Bernhard Gahlen, Augsburg:
Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft 853

Diskussionsbeitrag: *Klaus Töpfer,* Mainz 873

Plenum

Schlußveranstaltung

Leitung: *Hans Möller,* München

Podiumsdiskussion 883

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teilnehmer:

Ernst Helmstädter, Münster

Werner Meißner, Frankfurt

Erhard Kantzenbach, Hamburg

Hans Willgerodt, Köln

Schlußansprache
Helmut Hesse, Göttingen 905

Verzeichnis der Referenten 909

Verzeichnis der Sitzungs- und Arbeitskreisleiter 913

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Eröffnungsveranstaltung

Leitung: Helmut Schlesinger, Frankfurt

Montag, 15. September 1980, 9.00 - 11.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Begrüßungsansprache

1. Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Liebe Kolleginnen und Kollegen!

Ich eröffne die Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften — des Vereins für Socialpolitik — und heiße Sie alle herzlich willkommen.

Inbesondere begrüße ich den Bayerischen Staatsminister für Arbeit und Sozialordnung, Herrn Dr. Fritz Pirkl, und den Ersten Vizepräsidenten der Universität Erlangen-Nürnberg, Herrn Professor Dr. Henning Kößler. Mit dieser Begrüßung verbinde ich den Dank an den Freistaat Bayern und an die Universität Erlangen-Nürnberg für die freundliche Unterstützung bei der Vorbereitung dieser Tagung und für die Zusage, sie tatkräftig mitzugestalten. Auch möchte ich der Hoffnung des Vereins für Socialpolitik Ausdruck geben, daß Sie, sehr geehrter Herr Minister, und Sie, Herr Vizepräsident, uns bei unseren Beratungen unterstützen. Wir bedürfen des Rates desjenigen, der große Erfahrungen im Vollzug der Sozialen Marktwirtschaft gewonnen hat, und desjenigen, der als Philosoph über das Leben der Menschen nachsinnt, wohl.

2. Sehr herzlich möchte ich auch Herrn Staatssekretär Dr. Otto Schlecht und Herrn Professor Dr. Knut Borchardt begrüßen und beiden Herren großen Dank sagen. Wie Sie alle, meine Damen und Herren, wissen, hat vor nunmehr vier Wochen Karl Schiller zu seinem großen Bedauern erklären müssen, daß er das Eingangsreferat dieser Tagung aus gesundheitlichen Gründen nicht wird halten können; und vor drei Wochen hat Armin Gutowski aus dem Bundeskanzleramt, dem Bundeswirtschaftsministerium und dem Bundesaußenministerium erfahren, daß seiner Mitarbeit an der Aufstellung des neuen Zehnjahresplans der Volksrepublik China in diesen Wochen Vorrang vor seiner Mitwirkung an der heutigen Eröffnungsveranstaltung einzuräumen sei. Herr Schlecht und Herr Borchardt sind eingesprungen, und dies trotz der Kürze der verbleibenden Vorbereitungszeit.

3. Meine Damen und Herren, wir stehen am Anfang von Erörterungen, mit denen der Verein eine doppelte Zielsetzung verbindet. Das erste Ziel besteht darin, die Einsicht in die Notwendigkeit zu erhöhen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ordnungspoltische Probleme wieder verstärkt in Forschung und Lehre zu behandeln und in der Gemeinsamkeit von Wissenschaft und Politik zu diskutieren. Das zweite Ziel wäre erreicht, wenn überzeugend zutage träte, welche Aufgaben in unserer Gesellschaft bewältigt werden müssen, um das Konzept Soziale Marktwirtschaft an veränderte Gegebenheiten anpassen und mit ihm die wirtschaftlichen Probleme meistern zu können, die in den 80er Jahren mutmaßlich auf unser Land zukommen.

4. Um diese doppelte Zielsetzung und den damit verknüpften Anspruch an die Referenten und die Diskussionsteilnehmer zu verdeutlichen, möchte ich Sie an einige, Ihnen größtenteils bekannte Sachverhalte erinnern.

Zu diesen zählt vor allem dies: Soziale Marktwirtschaft ist kein festgeschriebenes Gefüge exakt definierter Regeln und Institutionen; sie kann nicht praktiziert werden, indem man genaue Handlungsanweisungen ausführt, die in Gesetzesform gekleidet und in Fibeln abgedruckt worden sind. Soziale Marktwirtschaft ist vielmehr ein Stilgedanke, dem bei der ständig notwendigen Anpassung der Wirtschaftsordnung an neuartige Formen von Knappheit und an neue Ausrichtungen wirtschaftlichen Handelns gefolgt wird. Soziale Marktwirtschaft ist ein offenes, stets weiter zu entwickelndes Konzept.

5. In den vergangenen drei Dekaden hat sich dieses Konzept als äußerst anpassungsfähig erwiesen. Doch wird vielfach bezweifelt, daß wir uns dieser Anpassungsfähigkeit auch in Zukunft sicher sein können. Auf diese Zweifel werden wir einzugehen haben, und wenn wir sie als berechtigt erkennen sollten, werden wir diskutieren müssen, wie Wirtschafts- und Sozialwissenschaften dazu beitragen können, daß diese Anpassungsungsfähigkeit erhalten bleibt oder zurückgewonnen wird.

6. Vergleichsweise große Anpassungsschwierigkeiten und mit ihnen verbundene Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft erwartet man aus verschiedenen Gründen. Auf die drei wichtigsten möchte ich kurz hinweisen.

Der erste dieser drei Gründe tritt hervor, wenn man bedenkt, daß Soziale Marktwirtschaft im Bestreben, eine Synthese von wirtschaftlicher Freiheit und sozialen Zielen zu erreichen, einen schwierigen Balanceakt zwischen Markt und Sozialpolitik erfordert. Die unbestrittenen Vorteile der Marktwirtschaft, so ihre Flexibilität in der Entdeckung neuer Möglichkeiten zur Bewältigung von Knappheitsproblemen, in der Anpassung an veränderte Umstände und in der Absorption von Schocks und so ihre Fähigkeit, auf unpersönliche Weise Nachfrage schnell dort zurückzudrängen, wo es notwendig ist, beruhen auf den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Signalwirkungen veränderter Preisrelationen. Die Signalfunktion der Preise ist nicht von ihrer Distributionsfunktion zu trennen. So können Marktergebnisse in Widerspruch zu distributionspolitischen Zielsetzungen geraten und deutliche Verteilungskorrekturen notwendig machen. Bei diesem Bemühen um soziale Gerechtigkeit dürfen jedoch wiederum die Erfordernisse des Marktes nicht aus dem Blick verloren werden, deren Erfüllung erst die Wahrung des erreichten Lebensstandards unter veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten sicherstellt. Vielfach wird befürchtet, daß dies längst geschehen sei: daß die Balance zwischen Markt und Sozialpolitik schon gestört und dadurch dem System unwiderruflich viel von seiner Anpassungsfähigkeit genommen worden sei. Insbesondere wird vermutet, daß die notwendige Balance zwischen der Selbstverantwortung des Menschen und seiner sozialen Absicherung nicht mehr gewahrt sei und daß die notwendige Entsprechung von Risiko und Anreiz, von Leistung und Erfolg nicht mehr vorläge, schließlich auch, daß die Dynamik des Wirtschaftssystems einem Bestandsdenken geopfert würde. Diese Befürchtungen werden wir auf dieser Tagung zu überprüfen haben. Wir müssen erörtern, ob hier wirklich ernste Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft liegen und — wenn ja — wie sie gelöst werden können. Dabei werden wir zu berücksichtigen haben, daß das Verteilungsproblem in den nächsten Jahrzehnten mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zwei wesentliche Akzente erhalten wird. Einmal wird die Nord-Süd-Problematik ganz neue Schwierigkeiten für den Balanceakt zwischen Markt und Sozialpolitik, jetzt internationaler Sozialpolitik schaffen, zum anderen werden demographische Entwicklungen, insbesondere in der Altersstruktur, ein zunehmend größeres Umverteilungsvolumen notwendig machen.

7. Anpassungsschwierigkeiten können aus einem zweiten Grund auftreten. Dieser Grund wird erkennbar, wenn man bedenkt, daß Soziale Marktwirtschaft einen zweiten, schwierigen Balanceakt erfordert: den Balanceakt zwischen Markt und politischem, nicht nur sozialpolitischem Wollen. Die Marktwirtschaft kann mit ihren Handlungsabläufen wie mit ihren Ergebnissen in vielfältiger Weise in Gegensatz zu den politischen Vorstellungen und Wünschen einflußreicher Gruppen geraten. Dies gilt vor allem dort, wo negative Effekte von Produktions- und Verbrauchsentscheidungen auftreten wie beispielsweise im Umweltbereich, wo meritorische Bedürfnisse zu befriedigen sind oder wo sich die ökonomische und die allgemeine Wohlfahrt tatsächlich oder vermeintlich nicht gegenseitig bedingen. Hier ist es notwendig, einen Ausgleich zu schaffen. Dabei besteht allerdings die Gefahr, daß die Marktwirtschaft allzu sehr unter den Primat der Politik gerät und daß das Tun der Marktteilnehmer allzu rigoros an vielfältige und vor allem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

inflexible staatliche Anordnungen gebunden und unter ständigen Rechtfertigungsdruck gesetzt wird.

Sehr deutlich werden diese Schwierigkeiten des Balanceakts zwischen Markt und politischem Wollen bei der Betrachtung der Energiepolitik und bei der Analyse jener Wirtschaftszweige, die die fließende Grenze zwischen Marktbereich und Nichtmarktbereich bilden. Auch daran ist zu erinnern, daß inzwischen Entscheidungen über die Beschäftigung von Arbeitskräften und den Einsatz von Ressourcen, auch über die Ausrichtung der Produktion vielfach auf Grund von Abstimmungen im Makrobereich getroffen werden, insbesondere von Gremien, in denen Vertreter betroffenen Personengruppen mitwirken. Die Abstimmungsmechanismen dieser Gremien unterscheiden sich vom Abstimmungsmechanismus Markt. Es kommt so zu einer Überlagerung von Abstmimungsmechanismen, die das ganze System dysfunktional macht und ihm — auch das ist auf dieser Tagung zu klären — möglicherweise Flexibilität nimmt.

8. Die Verwirklichung eines veränderten, an neue wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen angepaßten Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft könnte drittens durch das Phänomen der unbewältigten Wirtschaftsmacht erschwert werden. Zu den wesentlichen Voraussetzungen sowohl für das Funktionieren des Preissystems als auch für die Erreichung größerer Verteilungsgerechtigkeit gehört die Beschränkung wirtschaftlicher und auch politischer Macht. Angesichts der in der Bundesrepbublik ständig vorangeschrittenen Unternehmenskonzentration in fast allen Wirtschaftszweigen und auch angesichts des großen politischen Einflusses vieler Verbände ist zu prüfen, ob nicht inzwischen eine relativ große Preisrigidität eingetreten ist und die Preise ihre Signalfunktion nur noch unvollkommen wahrnehmen können. Dabei ist auch zu bedenken, daß die Produktionsverflechtungen innerhalb von Großunternehmungen der direkten Marktsteuerung weitgehend entzogen sind.

Auch hier beim Versuch der Bewältigung wirtschaftlicher Macht ist ein schwieriger Belanceakt erforderlich. Auf der einen Seite nämlich lassen sich Effizienzvorteile der Produktion auf höherem Skalenniveau nachweisen, auf der anderen Seite sind Mißallokation im Gefolge von Unternehmensgröße nicht zu leugnen. Dieses Dilemmaproblem der Wettbewerbspolitik ist zwar sehr alt, doch könnte es sich zu einem der ernsthaftesten Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft verschärfen.

9. Meine Damen und meine Herren, diese drei Beispiele, bei deren Schilderung ich bereits bewußt Argumente und Formulierungen von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Referenten vorweggenommen habe, dürften Ihnen gezeigt haben, wie hoch gesteckt die mit dieser Tagung verfolgten beiden Ziele sind und welche Ansprüche an Referenten und Diskussionsteilnehmer damit verbunden sind. Diesen Ansprüchen werden wir vielleicht nicht immer genügen können. Lassen Sie mich hierfür zum Schluß zwei mögliche Gründe nennen.

Auf der einen Seite wird unser Vorwissen nicht immer ausreichen. Vielleicht schlägt auf uns zurück, daß wir in unseren Lehrbüchern der Ordnungstheorie einen nur sehr bescheidenen Platz eingeräumt haben und daß die Lehrpläne der Hochschulen ein ausreichendes Studium ordnungspolitischer Grundprobleme nicht immer vorsehen. Hat nicht auch eine zu große Zahl von uns die innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung erreichten Vorteile als zu selbstverständlich erachtet und deshalb die Notwendigkeit übersehen, ihr ein dauerhaftes wissenschaftliches Interesse entgegenzubringen und an ihrer Fortentwicklung ständig mitzuarbeiten?

Auf der anderen Seite könnte sich bis in unsere wissenschaftliche Diskussion hinein ein Tatbestand erschwerend auswirken, der politische Auseinandersetzungen in der Bevölkerung gelegentlich kennzeichnet: Die Neigung nämlich, statt des besseren Arguments die bessere Gesinnung hervorzukehren und sie gegen oder für die Soziale Marktwirtschaft ins Feld zu führen.

Sollten sich diese Vermutungen als richtig erweisen, wird es um so notwendiger sein, ordnungspolitischen Problemen größeres Gewicht bei wissenschaftlichen Arbeiten einzuräumen und die Ergebnisse unserer Forschung lesbar zu verbreiten. Hiermit bin ich zurückgekehrt zu den Zielleistungen, die der Verein für Socialpolitik mit dieser Tagung verfolgt. Helfen Sie, verehrte Mitglieder und Freunde des Vereins, diese Ziele zu erreichen!

Helmut Hesse, Göttingen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Otto Schlecht*, Bonn

Vorbemerkungen

Daß ich hier für Karl Schiller einspringen und den Einführungsvortrag halten darf, betrachte ich als große Ehre und zugleich bemerkenswert. Ich gestalte seit beinahe 28 Jahren im BMWi amtliche Wirtschaftspolitik mit, war dabei unter Karl Schiller Leiter der Wirtschaftspolitischen Grundsatzabteilung, diene damit inzwischen dem sechsten Minister und zwar — wie ich mir einbilde — ohne ordnungspolitische Rückgratverkrümmung oder -aufweichung. Mir wird auch heute noch nachgesagt — und ich bin auch noch stolz darauf —, ich sei immer noch ein „Neoliberaler". Daß Karl Schiller gerade so einen wie mich gebeten hat, ihn bei diesem Thema zu vertreten, spricht eigentlich mehr für Genesis, Entwicklung und Performance unserer Wirtschaftsordnung als mein Vortrag.

Eine erschöpfende Genesis der Sozialen Marktwirtschaft zu liefern ist eigentlich eine Aufgabe, die einen geistes- und wirtschaftsgeschichtlich interessierten Forscher lange Zeit beschäftigen könnte. Sehen Sie also einem wirtschaftspolitischen Praktiker, der ganz wenig Zeit zur Vorbereitung hatte, den nur kursorischen und willkürlichen Streifzug nach. Ich werde dabei keine „Regierungserklärung" abgeben, sondern mich um eine kritische „Onlooker-Position" bemühen.

„Genesis" ist im Alten Testament sowohl die „Schöpfungsgeschichte" als auch die „Geschichte der Väter". Die Genesis der Sozialen Marktwirtschaft fängt demnach (bei aller Willkür) zwar nicht bei Adam und Eva, aber doch bei Adam Smith an. Hayek bestreitet allerdings schlicht und ergreifend, daß es eine Soziale Marktwirtschaft überhaupt geben könne, denn eine Soziale Marktwirtschaft sei eben keine Marktwirtschaft[1]. Hayek leugnet allerdings nicht, daß in jedem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem der Staat eine bedeutende Rolle zu spielen hat. Es geht daher offensichtlich nur darum, *wie* der Staat diese Rolle ausfüllt. Konkret, ob es genügt, wenn der Staat nur die allgemeinen

[1] Vgl. *Friedrich A. von Hayek*, Wissenschaft und Sozialismus, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Bd. 71, Tübingen 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regeln des Spiels, die Regeln für die im übrigen freie Entfaltung des Einzelnen setzt, oder ob und wie weit er darüber hinaus selbst ordnend und korrigierend in das Spiel eingreift. Wissenschaftliche Erkenntnis und praktische Erfahrung haben aber seit der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft ergeben, daß das anerkanntermaßen effiziente und der menschlichen Entfaltungsfreiheit so dienliche System einer Marktwirtschaft nicht nur eines staatlichen Rahmens, sondern auch der wirtschafts- und sozialpolitischen Ergänzung und Korrektur in einigen Bereichen bedarf, um das System anpassungs- und überlebensfähig zu halten. Diese Erkenntnis und das Ringen um Art und Ausmaß staatlichen Handelns läßt sich weit in der Literatur zurückverfolgen. Eigentlich bis dahin, wo die Ökonomie als Wissenschaft beginnt. Eben deshalb fängt die Story bei Adam Smith an.

1. Der klassische Liberalismus

Dem klassischen Liberalismus, dessen eigentlichen Ursprung man wohl mit Adam Smiths „Wohlstand der Nationen" verbinden kann, wurde und wird oft vorgeworfen, er sei ein unmenschlicher Liberalismus gewesen, er habe einen „reinen" Marktmechanismus ohne korrigierende und ordnende Eingriffe des Staates vertreten. „Laissez-faire" ist in diesem Zusammenhang fast zu einem Schimpfwort geworden. Dieses Bild ist — jedenfalls was die geistigen Väter anlangt — in vielerlei Hinsicht unzureichend. Schon die Entstehung des Begriffs „laissez-faire", wie sie von Kant anekdotisch übermittelt wird, zeigt, daß damit niemals das „Gesetz des Dschungels", völlige Staatslosigkeit, gemeint war. Nach Kants Darstellung berief ein französischer Minister einige der angesehensten Kaufleute zu sich und verlangte von ihnen Vorschläge, wie dem Handel aufzuhelfen sei... Nachdem einer dies, der andere das in Vorschlag gebracht hatte, sagte ein alter Kaufmann, der so lange geschwiegen hatte: Schafft gute Wege, schlagt gutes Geld, gebt ein promptes Wechselrecht und dgl., übrigens aber „lasst uns machen"[2].

Der Staat hat danach also durchaus wichtige und notwendige Funktionen zu übernehmen, die Wirtschaft übernimmt aber die Aufgaben, die von ihr besser als vom Staat gelöst werden können. Dieses Prinzip der Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft findet man bei Adam Smith und bei allen anderen bedeutenden Autoren des klassischen Liberalismus. Bereits John Stuart Mill ging weiter; sein Bekenntnis zur Bedeutung und Rolle des Staates unterscheidet sich sicher nicht fundamental von ganz „modernen" Auffassungen zur Staatstätigkeit.

[2] Zitiert nach *Jürgen Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Darmstadt, Neuwied 1962, S. 325.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Er betont die Notwendigkeit von staatlichen Regeln zur Lösung privater Konflikte; er befürwortet Ausgaben für Bildung und Grundlagenforschung, die Bildung von Gewerkschaften (ebenso wie A. Smith); er beklagt die nicht bestehende Chancengleichheit und tritt für staatliche Sozialpolitik im Sinne der Hilfe für die Benachteiligten ein[3]. Und nachdem er die Bedeutung des Schutzes des privaten Eigentums hervorgehoben hat, fragt er weiter, gleichsam bis in unsere Tage:

„Aber gibt es nichts, was als Eigentum betrachtet werden muß, außer dem, was produziert wird? Gibt es nicht die Erde selbst, die Wälder und das Wasser und all die anderen natürlichen Reichtümer über und unter der Erde? Das ist das Erbe der ganzen Menschheit und es muß Regeln für den allgemeinen Umgang mit ihnen geben. Mit welchen Rechten und unter welchen Bedingungen der Einzelne einen Teil dieses allgemeinen Erbes in Anspruch nehmen kann, kann nicht ungeregelt bleiben. Keine andere Aufgabe der Regierung als die Regulierung dieser Dinge kann ihr weniger freigestellt werden oder vollständiger mit der Idee der zivilisierten Gesellschaft verbunden sein ... Allgemein kann man sagen, daß alles, was wünschenswert für das allgemeine Interesse der Menschen, für zukünftige Generationen oder für solche Mitglieder der Gesellschaft ist, die fremder Hilfe bedürfen, aber was nicht derart ist, daß es sich für einzelne oder Zusammenschlüsse von Individuen lohnen würde, es zu unternehmen, angemessenerweise von der Regierung unternommen werden sollte[4]."

Es ist bezeichnend für die soziale Einstellung von J. S. Mill, daß Schumpeter ihn einen evolutionären Sozialisten nennt[5]. Das soziale Engagement der Klassiker erschöpfte sich aber nicht in der Aufstellung eines sozialen Bedürfniskatalogs, sondern ihr Eintreten für die „natürliche Ordnung" war nur ein Eintreten für den effizientesten Mechanismus *auch* zur Erreichung sozialer Ziele, denn ebensowenig wie bei den Liberalen unseres Jahrhunderts hatte das Plädoyer für eine freie Ordnung, die der Initiative des Einzelnen genügend Raum läßt, etwas mit Unternehmerfreundlichkeit oder ähnlichen Schlagworten zu tun, sondern entsprang allein der *Erkenntnis* von der Überlegenheit dieser Art der Regelung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Menschen. Darüber hinaus erkannten sie sowohl, wie wichtig die Einschränkung staatlicher Macht ist[6], als auch, wie schmal der Pfad ist, auf dem der Staat sich mit direkten Eingriffen zwischen sinnvoller Aktivität und nachteiligen Verzerrungen des Marktergebnisses bewegt. Mill schrieb zur Grenze staatlicher Sozialpolitik:

---

[3] Vgl. *John Stuart Mill,* Principles of Political Economy (1848), Fairfield 1976.

[4] *John Stuart Mill,* S. 797 u. 977 (meine Übersetzung, d. Verf.).

[5] *Joseph A. Schumpeter,* History of Economic Analysis, Oxford 1954, S. 531.

[6] Vgl. etwa *Alain de Toqueville,* Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart 1959, Bd. II, S. 342 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Das Problem, das es zu lösen gilt, ist von besonderer Feinheit als auch von besonderer Wichtigkeit, wie man den größten Betrag an notwendiger Hilfe gibt mit dem geringsten Anreiz, daß ein ungebührliches Vertrauen darauf gesetzt wird[7]."

2. Die soziale Frage des 19. Jahrhunderts

Obwohl also durchaus ein bemerkenswertes soziales Moment in den klassichen Vorstellungen enthalten war, das in der Praxis freilich nicht genügend zum Tragen kam, war die „Überwindung" des klassischen Liberalismus nicht aufzuhalten. Der tatsächlich betriebene Wirtschaftsliberalismus oder Kapitalismus zeigte entscheidende Schwächen mit Folgen für das Industrieproletariat. Karl Marx hat sie beschrieben. Der Staat spielte in Praxi eine zu passive, eine „Nachtwächter"-Rolle. Dies hinterließ Spuren auch in der Nationalökonomie. Spätestens nach 1870 brach, wie Schumpeter es ausdrückt, die Allianz zwischen Liberalismus und Ökonomie; in fast allen Ländern unterstützten die Ökonomen damals Korrekturen am und zum Liberalismus[8]. Besonders stark war diese Bewegung in Deutschland. Die Gründung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1872, an der Adolph Wagner entscheidend beteiligt war, und das Entstehen der ökonomischen Richtung, die man später geringschätzig „Kathedersozialisten" nannte, sind die konkreten Anzeichen dafür. Sombart hat 60 Jahre nach der Gründung des Vereins über die Anfänge gesagt: „Er verlieh der Arbeiterschaft, die selbst noch stumm war, seine Stimme[9]." Diesem Satz sollte man nichts hinzufügen. Jedes Mehr an Lob für die Gründer des Vereins für Socialpolitik wäre, glaube ich, ein Weniger. Auch von der christlichen Soziallehre gingen zu dieser Zeit bereits starke Impulse für die Beachtung der Lage der Arbeiterschaft aus. Ihren sichtbarsten Ausdruck fand diese neue „Sozialpolitik" dann schließlich in der Bismarckschen Sozialgesetzgebung.

Die bekanntesten Ökonomen dieser Zeit im deutschsprachigen Raum, also neben Wagner vor allem Schmoller, Brentano, Böhm-Bawerk und später Sombart, waren aber keineswegs der liberalen Idee gegenüber feindlich eingestellt. Die meisten fühlten sich als Liberale und waren Befürworter des Freihandels. Sie sahen in der sozialen Frage nur eine wesentlich stärkere Herausforderung für den Staat als die Klassiker. Hinzu kamen neue Erkenntnisse über die Auswirkungen der freien Konkurrenz. Böhm-Bawerk sprach schon 1886 von den nachteiligen

---

[7] *John Stuart Mill*, S. 967 (meine Übersetzung, d. Verf.).

[8] Vgl. dazu *Joseph A. Schumpeter*, History, S. 759 ff.

[9] *Werner Sombart*, Eröffnung und Begrüßung auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 187, München 1932, S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wirkungen des freien Wettbewerbs, weil in bestimmten Fällen „die egoistische Tauschkonkurrenz gewiß nicht zu der gesellschaftlich fruchtbarsten, mit dem größten reinen Nutzen für die Lebenserhaltung und Entfaltung des Volkes verbundenen Distribution ... geführt hat"[10].

Auf der Basis dieser Überlegung bereitete er die Einführung einer progressiven Einkommensteuer vor, die es damals noch in keinem Land gab und erst in den neunziger Jahren in Deutschland und Österreich endgültig etabliert wurde. Diese progressive Steuer, die heute für uns selbstverständlich geworden ist, bedeutete einen großen Schritt in Richtung größerer Gleichheit und Veränderung der Marktergebnisse. Wie groß dieser Schritt tatsächlich war, mag man daran ersehen, daß sie auch in neuerer Zeit noch von einem streng liberalen Standpunkt aus (Hayek) angegriffen wurde[11].

In dieser Zeit entwickelte sich in der deutschen Nationalökonomie — eng mit dem Namen von Gustav Schmoller verbunden — die später so genannte historische Schule. Über den wissenschaftlichen Wert ihrer Arbeiten ist viel gestritten worden; Walter Eucken hat sie in seinen Betrachtungen über die „große Antinomie zwischen historischem und theoretischem Denken"[12] auseinandergenommen. Sie haben aber sicher auch zu einer Art des Denkens beigetragen, die sich später als von großer Wichtigkeit erwies, auch für die Denkweise der Sozialen Marktwirtschaft. Durch ihre historischen Arbeiten, durch die Beschreibung verschiedener Wirtschaftsstile legten sie — wie Müller-Armack mit Recht unterstrichen hat — den Grundstein für das Denken in Ordnungen und damit für den Vergleich wirtschaftlicher Systeme[13].

3. Reaktion auf den systemlosen Interventionismus nach 1918

Dieses Denken war allerdings nicht so ausgeprägt und seine Bedeutung so klar herausgearbeitet, daß bereits nach dem Ende des 1. Weltkrieges der Herausforderung des Wiederaufbaus mit einer groß angelegten Debatte über das dazu geeignete Wirtschaftssystem hätte begegnet werden können. Gleichwohl gab es im Kern schon die Frage: kollektivistische versus marktwirtschaftliche (individualistische) Lösung, und es gab Ökonomen, die genügend Erkenntnis und Wissen

---

[10] *Eugen von Böhm-Bawerk,* Nachteilige Wirkungen des freien Wettbewerbs, in: *ders.,* Gesammelte Schriften, Wien 1924.

[11] Vgl. *Friedrich A. von Hayek,* Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 387 ff.

[12] *Walter Eucken,* Grundlagen der Nationalökonomie, Berlin 1965, S. 21 ff.

[13] Vgl. in diesem Sinne: *Alfred Müller-Armack,* Die wissenschaftlichen Ursprünge der Sozialen Marktwirtschaft, in: *ders.,* Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Bern 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besaßen, um sie eindeutig zu beantworten. Schumpeter hatte schon vor dem Krieg seine „Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung" geschrieben und konnte jetzt die Lehren für den Wiederaufbau daraus ziehen. In mehreren Aufsätzen umittelbar nach dem Kriege stellte er klar:

„Kaum zu verantworten ist es vollends, wenn die Sozialisierung als eine Methode des Wiederaufbaus gepriesen wird, die wohl gar erreichen könne, was die kapitalistische Wirtschaft nicht erreichen kann. Dem liegt ein uralter populärer Irrtum zugrunde, der in der verbürokratisierten Psychologie des militaristischen Fürstenstaates wurzelte und heute von keinem Fachmann wiederholt werden sollte. Daß der allgewaltige Staat helfen kann ..., daß die private Wirtschaft ein eingeordnetes systemloses Jagen nach privatem Gewinn sei, daß man nur disziplinieren, erleuchten und lenken müsse —, das und nicht anders liegt diesem Glauben letztlich zugrunde ... Es ist einfach Pflicht wissenschaftlicher Wahrhaftigkeit zu sagen, daß gerade das Umgekehrte der Fall ist: Niemals ist private Initiative, ist die Methode der kapitalistischen Wirtschaft so unentbehrlich wie bei und nach einem Zusammenbruch, wie wir ihn erlebt haben. Niemals ist das spezifische Ingenium und das spezifische Motiv des Kaufmanns so notwendig als in einem Augenblick, wo es sich darum handelt, mit äußerster spezialisiertester Energie jedem Schatten einer Chance nachzulaufen, jede momentane Situation zu benützen, jeden Augenblick entschlußbereit zu sein. Ungeheure Möglichkeiten eröffnet die in Unordnung geratene Weltwirtschaft dem Volk, das das begreift. Gerade dem Arbeiter kann nur so das frühere Niveau der Lebenshaltung schnell, d. h. in einigen Jahren wiedergegeben werden, ohne daß dabei die Zukunft der Nation verkümmert[14]."

Aber obwohl Deutschland nicht den Weg des Kollektivismus ging, bestand doch offensichtlich wenig Klarheit über die Grundsätze einer rationalen Wirtschaftspolitik. Als „systemlosen Interventionismus" hat man später üblicherweise die Wirtschaftspolitik der Weimarer Republik gekennzeichnet. Hinzu kamen die Erschütterungen der Hyperinflation, der Währungsreform und schließlich die Weltwirtschaftskrise mit der Auflösung des internationalen Währungssystems, verstärktem Protektionismus und einer allgemeinen Hinwendung zu autarkistischen Regelungen.

Mir scheint, daß die Idee des freiheitlichen Marktsystems gleichzeitig gestärkt und geschwächt aus dieser Epoche hervorging. Gestärkt, weil der systemlose Interventionismus zu einem Überdenken und einer schärferen Herausarbeitung der Prinzipien einer freien Wirtschaft und der staatlichen Eingriffe geführt hat. Ludwig von Mises schrieb seine berühmte Kritik des Interventionismus, und Röpke definierte die Grundsätze für staatliche Interventionen vor dem Hintergrund des

[14] *Joseph A. Schumpeter,* Sozialistische Möglichkeiten von heute, in: Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik, Bd. 48, 1920, wiederabgedruckt in: *ders.*, Aufsätze zur ökonomischen Theorie, Tübingen 1952, S. 497.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„non-interference-Prinzips" und begründete damit eine Rehabilitation klassischer liberaler Positionen[15].

Geschwächt wurde die marktwirtschaftliche Idee durch die offensichtliche Unfähigkeit der Wirtschaftspolitik, die Folgen der Weltwirtschaftskrise in akzeptierbaren Grenzen zu halten. Die theoretischen Konsequenzen aus dieser Unfähigkeit wurden später (z. B. von Keynes) gezogen, und das hat letztendlich dann doch zu einer Stärkung des Systems im Sinne seiner allgemeinen Akzeptierbarkeit beigetragen.

Am Ende dieser Epoche war jedenfalls durchaus schon der ideengeschichtliche Ansatz gegeben für eine neue liberale Wirtschaftspolitik, die sowohl die Grenzen des Staates als auch des Marktes deutlicher ziehen konnte. Alexander Rüstow resümierte, kurz vor dem Übergang zu einer völlig neuen Wirtschaftsordnung und der absoluten Dominanz des Staates, die Lehren aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg:

„... die Durchführung dessen, was ich vorschlage, (fordert) — wie übrigens auch schon die bloße Garantie der Marktfreiheit, die Garantie fairer Konkurrenz mit gleichen Spielregeln für alle — einen starken Staat; einen Staat, der über den Gruppen, über den Interessenten steht, einen Staat, der sich aus der Verstrickung mit den Wirtschaftsinteressen, wenn er in sie hineingeraten ist, wieder herauslöst. Und gerade dieses Sichbesinnen und Sichzurückziehen des Staates auf sich selber, diese Selbstbeschränkung als Grundlage der Selbstbekämpfung ist Voraussetzung und Ausdruck seiner Unabhängigkeit und Stärke[16]."

Aber es kam zunächst ganz anders.

4. Untergrundökonomie

Die Zeit nach 1933 und die Zeit der Kriegswirtschaft insbesondere erscheint auf den ersten Blick als eine Zeit, in der keine deutsche Ökonomie von Belang existierte, und in der es keine Weiterentwicklung liberaler Ideen gab. Doch dieser Eindruck täuscht, wie wir erst jüngst aus dem Bericht eines Beteiligten, ich meine Günter Schmölders, erfahren konnten[17]. Es gab eine „Untergrundökonomie" und eine „Exilökonomie", vor allem die „Freiburger" und die „Türken" (von den letzteren ist Fritz Neumark unter uns). Damit bin ich bei den eigentlichen Vätern

---

[15] *Ludwig von Mises,* Kritik des Interventionismus, Jena 1926; *Wilhelm Röpke,* Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., Jena 1926; vgl. dazu auch: *Christian Watrin,* The Principles of the Social Market Economy — its Origins and Early History, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 135, 1979.

[16] *Alexander Rüstow,* Diskussionsbeitrag, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 187, München 1932, S. 68.

[17] *Günter Schmölders,* Geistige Wurzeln des Wirtschaftsliberalismus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. April 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Sozialen Marktwirtschaft angelangt. Ich hoffe aber, verständlich gemacht zu haben, warum ich nicht von Adam Smith gleich zu Walter Eucken gesprungen bin. Zum Verständnis der Schöpfungsgeschichte des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft gehört sowohl die Entwicklung der verschiedenen Wirtschaftsepochen als auch die der Wirtschaftswissenschaften. Ohne diesen geistes- und wirtschaftsgeschichtlichen Hintergrund ist das Entstehen des Konzepts nicht verständlich.

Während der Zeit der totalen Kriegswirtschaft gab es eine Reihe nationalökonomischer Kreise, die sich mit großem Mut der Frage des Übergangs von der Kriegs- zur Friedenswirtschaft zuwandten[18]. Walter Eucken schrieb in einem Sammelband, der 1942 unter der Überschrift „Der Wettbewerb" veröffentlicht wurde: „Die heutige Wirtschaftsordnung ist keine Dauerordnung... Die Wirtschaftsordnung, wie sie heute in Deutschland vorhanden ist, wird nicht weiterbestehen. Ihr totaler Umbau wird notwendig sein[19]." Eucken und seine Mitstreiter wandten sich gegen eine völlig freie Wirtschaft und gegen den „Nachtwächter"-Staat und warnten energisch vor den Gefahren der Konzentration, die sich schon vollzogen hatte und weiter vollziehen werde, wenn nicht „größte Wachsamkeit" hinsichtlich solcher Entwicklungen bestünde. Sie traten für verstärkten Wettbewerb bei vollständiger Konkurrenz ein und dort, wo eine solche Konkurrenz nicht von sich aus einträte, solle eine Monopolkontrolle dafür sorgen, daß der Wirtschaftsprozeß möglichst so abläuft, als ob vollständige Konkurrenz bestünde. Dies war sicher keine ganz neue Einsicht. Auch die Klassiker hatten schon vor Monopoltendenzen gewarnt und in den Vereinigten Staaten waren schon um die Jahrhundertwende Anti-Trust-Gesetze verabschiedet worden. Doch die sehr starke Betonung des Wettbewerbsgedankens bei Eucken, Böhm und Miksch brachte zweifellos einen neuen Akzent für das Verhältnis von Wirtschaft und Staat.

Einen weiteren Akzent setzte Ludwig Erhard mit seiner Denkschrift über Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung aus dem Jahre 1944. Im Vordergrund seines Interesses (als wichtigste Aufgaben des Staates) stand dabei die Währungs- und Finanzpolitik, die die Voraussetzungen für das „erstrebenswerte Ziel, ... die freie, auf echtem Leistungswettbewerb beruhende Marktwirtschaft..." schaffen muß. Er betont:

„Die in dieser finanzwirtschaftlichen Betrachtung immer wieder herausgestellte Forderung auf eine konsequente Konsolidierung der Staatsschul-

---

[18] Vgl. dazu etwa auch: *Christine Blumenberg-Lampe,* Das wirtschaftspolitische Programm der Freiburger Kreise, Berlin 1973.

[19] *Walter Eucken,* Wettbewerb als Grundprinzip der Wirtschaftsverfassung, in: Günther Schmölders (Hrsg.), Der Wettbewerb, Berlin 1942, S. 34/37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den entspringt... vor allem dem Bestreben, die künftige Friedenswirtschaft nach einer möglichst kurzen Übergangszeit aus den Fesseln der staatlichen Bevormundung zu lösen[20]."

Neben Walter Eucken und Ludwig Erhard wären hier bei einer eingehenden historischen Betrachtung natürlich noch eine ganze Reihe weiterer Namen zu nennen, die für die wertvollen Vorarbeiten dieser „Untergrundökonomie" stehen.

5. Die tragenden Ideen der Nachkriegswirtschaft

Entscheidend für die wirtschaftliche und politische Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den vergangenen 30 Jahren war, daß die in der Zeit vor und während des Weltkrieges entstandenen Ideen über die Schaffung eines neuen freiheitlichen Wirtschaftssystems nach dem Zusammenbruch der Kriegswirtschaft in praktische Politik umgesetzt werden konnten. Dazu trugen sicher nicht nur die Ideen selbst bei, sondern vor allem auch das Engagement und die Durchsetzungskraft der Männer, die sich dafür einsetzten; sicherlich auch eine Reihe günstiger äußerer Umstände[21].

Die neoliberalen Anhänger der Idee eines freiheitlichen *und* sozialen Wirtschaftssystems, das wir heute — Müller-Armack folgend — so selbstverständlich „Soziale Marktwirtschaft" nennen, hatten, als sie nach dem Kriege zur Verwirklichung der neuen Wirtschaftsordnung antraten, kein einheitliches gemeinsames Dogma, das man im Nachhinein lediglich nachzuschlagen brauchte. Selbst von den wichtigsten Vertretern wurden die Akzente, wie ich im folgenden darzulegen versuche, durchaus unterschiedlich gesetzt. Einig waren jedoch alle in der Erkenntnis, daß nur ein solches System die Folgen der totalitären Herrschaft beseitigen könne, das dem Einzelnen genügend Spielraum und Anreiz zur Entfaltung seiner Eigeninitiative gibt und nur so die noch vorhandenen ökonomischen Ressourcen eines zerstörten Landes am besten für die Gesellschaft als Ganzes genutzt werden können.

Für Walter Eucken und seine Freiburger Schule, eine der zentralen geistigen Quellgründe, auf die unsere marktwirtschaftliche Ordnung zurückgeht, dominierte, wie oben schon angedeutet, die Frage der Beschränkung politischer *und* wirtschaftlicher Macht. Nach ihrer Überzeugung muß ein Laissez-faire im Sinne der Abwesenheit einer starken

---

[20] *Ludwig Erhard,* Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung, Nachdruck Frankfurt 1977, S. 264/65.

[21] Vgl. dazu etwa *Terence W. Hutchinson,* Notes on the Effects of Ideas on Policy: The Example of the German Social Market Economy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 135, 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

staatlichen Wettbewerbspolitik zu einer Vermachtung der Märkte und schließlich erneut zu einer übergroßen Abhängigkeit des Einzelnen von bestimmten Machtgruppen führen. Deshalb bedarf eine marktwirtschaftliche Ordnung zur dauerhaften Sicherung ihrer Funktionsfähigkeit der Ergänzung durch eine staatlich garantierte Ordnung des Wettbewerbs. Der freie Marktautomatismus aber bewältigt nicht nur das Lenkungsproblem, sondern bedeutet auch weitgehende Konsumfreiheit und damit die Lösung zentraler „sozialer Fragen". Denn für Eucken ist „die neue soziale Frage die drückende Abhängigkeit vom Staat, die außerordentliche Gefährdung der menschlichen Freiheit, die Umwandlung des Menschen in ein Teilstück einer großen Maschine (und) die wirtschaftliche und soziale Unsicherheit, die aus dieser Abhängigkeit entspringt"[22].

Für Eucken geht also das „Soziale" eines marktwirtschaftlichen Systems, vorausgesetzt, in diesem System kann ein Zustand größtmöglicher Konkurrenz verwirklicht werden, weit über die Effizienzgesichtspunkte hinaus. „Sozial" ist die Unabhängigkeit, heißt in einer Welt ohne Monopole, ohne Macht zu leben. Darin hat der Staat genau so viel Macht, um die übrige Macht, d. h. „die Chance eines Entscheidungsträgers, seinen Willen auch gegen Widerstreben anderer durchzusetzen" (Max Weber), zu minimieren.

Ludwig Erhard, dem für die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft zweifellos das größte Verdienst zukommt, sah in der Rückkehr zu stabilem Geld, in der Währungsreform, die erste Voraussetzung für die Etablierung einer funktionierenden Marktwirtschaft. In einer Ansprache vor dem Frankfurter Wirtschaftsrat am 21. April 1948 sagte er: „... es bedarf — und das zwingend — der Wiederherstellung geordneter Geldverhältnisse: Nur durch dieses Mittel allein ist wieder eine wirtschaftliche Ordnung sicherzustellen[23]."

Für ihn war klar, daß die völlige Reglementierung des Wirtschaftsablaufs im Kriege, die staatliche Verschuldung und die zurückgestaute Inflation wirtschaftliche Entscheidungen unkalkulierbar gemacht, Preisstrukturen verzerrt und so „eine moderne Geldwirtschaft auf die Verkehrssitten einer primitiven Tauschwirtschaft reduziert" haben. War nicht die erste Voraussetzung für Laissez-faire „schlagt gutes Geld"? Nur in einer solchen Ordnung aber gibt es aussagefähige Preise und Preisrelationen, gibt es rationales Wirtschaften und rationale Wirtschaftspolitik. Wenn die leistungshemmenden Strukturen erst beseitigt und die Kalkulierbarkeit der wirtschaftlichen Größen durch

---

[22] *Walter Eucken,* Die soziale Frage, in: Edgar Salin (Hrsg.), Synopsis, Festgabe für Alfred Weber, Heidelberg 1948, S. 119.

[23] *Ludwig Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, Heft 1, 1948, S. 3 u. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einen stabilen Geldwert wiederhergestellt war, dann lösten sich seines Erachtens die meisten der sozialen Probleme über die Effizienz des Marktsystems. In Erhards früherem Denken finden wir noch am ehesten die klassische liberale Auffassung der natürlichen Ordnung, d. h. die Anerkennung des — wie er es ausdrückt — „ursprünglichsten Triebs des Menschen". Er sah aber durchaus, daß die Gesellschaft „durch sozial-, wirtschafts- und finanzpolitische Maßnahmen Grenzen ziehen oder Regeln setzen" muß[24].

Neben Walter Eucken und seinem Kreis und Ludwig Erhard gehört Alfred Müller-Armack zu den eigentlichen Inspiratoren der Sozialen Marktwirtschaft. Er hat nicht nur den Begriff „Soziale Marktwirtschaft" erfunden, sondern — mit anderen — das Konzept systematisch entwickelt und vor allem die Welt der Ordo-Liberalen wie auch die Ludwig Erhards ganz wesentlich erweitert und ergänzt. Geprägt von den Gedanken der philosophischen Anthropologie und der christlichen Soziallehre sowie der Wicksellschen Konjunkturtheorie, vertrat er deutlicher als andere die Idee von der staatlichen Einflußnahme auf die *Ergebnisse* der Marktwirtschaft. Sein Bild von dem Halbautomaten, dessen Kurs und Tempo staatlich beeinflußt werden kann, verdeutlicht das.

Auch wird bei ihm der Gedanke der Marktwirtschaft als Instrument deutlich hervorgehoben, da er die Entscheidung für die Marktwirtschaft eher als eine bewußte Entscheidung für einen bestimmten Wirtschaftsstil interpretierte als die Entwicklung einer „spontanen Ordnung" (Hayek)[25].

In seinem Aufsatz „Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen" bezeichnet er als zentrale staatliche Aufgaben neben „Maßnahmen zur Schaffung und Sicherung der Wettbewerbswirtschaft": „sozialpolitische Einkommensumleitung", dazu u. a. „zentral durchgeführte Sozialversicherung", „marktkonforme Maßnahmen für die Erhaltung der klein- und mittelbetrieblichen Struktur", „Entproletarisierung" durch „Schaffung persönlicher, auf Mitbestimmung gegründeter Betriebsbeziehungen" und last not least „Konjunktursicherung" durch „marktwirtschaftliche Konjunkturpolitik" als „entscheidende Aufgabe"[26].

---

[24] *Ludwig Erhard*, S. 9, 10.

[25] Vgl. dazu etwa *Alfred Müller-Armack*, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Stuttgart 1974, S. 30, wo er von dem „Organisationsmittel Marktwirtschaft" spricht und vom marktwirtschaftlichen Austausch der Vergangenheit als „angewendetes Wirtschaftsprinzip". Im Gegensatz dazu etwa: *Friedrich A. Hayek*, Results of Human Action but not of Human Design, in: ders.: Studies in Philosophy, Politics and Economics, London 1967.

[26] *Alfred Müller-Armack*, Die Wirtschaftsordnung, sozial gesehen, in: Ordo, Bd. 1, 1948, S. 152, 153.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Und 30 Jahre später — kurz vor seinem Tode — wendete er sich mit Verve gegen den Vorwurf Helmut Schmidts, die Soziale Marktwirtschaft entbehre von ihrer Konzeption her der Bereitschaft zur Konjunkturpolitik und erst die Sozialdemokraten hätten hier eine notwendige Ergänzung gebracht: „Schon in der ursprünglichen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft ist die Konjunkturpolitik vorgesehen." Mit Verweis auf Röpkes Schrift von 1922 „Die Konjunktur" und auf seine eigene „Theorie der Konjunkturpolitik" von 1925 kontert er: „Man wird sogar sagen können, daß die Soziale Marktwirtschaft geradezu von Konjunkturpolitikern entworfen ist[27]."

Dies dürfte stark übertrieben sein. Doch am deutlichsten weicht Müller-Armack bei der Beurteilung der konjunkturpolitischen Rolle des Staates von den meisten anderen Begründern des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft ab. Eucken konzentrierte sich ganz auf die Wettbewerbsordnung und die Gestaltung der Ordnungsformen. Seine abgrundtiefe Aversion gegen einseitige „Vollbeschäftigungspolitik" und damit gegenüber Keynes (dessen makroökonomische Kreislaufstheorie er wohl auch mißverstand), führte dazu, daß in seiner Ordnungswelt spezielle prozeßpolitische Aktivitäten kaum Platz hatten. Währungs- und Wettbewerbsverfassung sollten nach demselben Prinzip aufgebaut werden. Er wollte das Problem der Ablaufstabilisierung mit der Suche nach einem automatisch funktionierendem Währungs- und Geldstabilisator lösen[28]. In seinen Seminaren mühten wir uns deshalb u. a. mit dem „Graham-Plan" ab. Demgegenüber kommt bei Müller-Armack der Geldpolitik für den Konjunkturverlauf eine bedeutende Rolle zu. Sie soll u. a. über die Beeinflussung des Geldzinses den Konjunkturverlauf verstetigen, wengleich er Auf- und Abschwünge als sehr bedeutsam für die gesamte wirtschaftliche Entwicklung ansieht und die Vorstellung von einer konjunkturlosen Wirtschaft für ebenso wenig wirklichkeitsnah hält, wie das Versprechen dauernder Prosperität. In gewisser Weise sind mit einer solchen antizyklischen Politikempfehlung — basierend auf Wicksell's Analyse — Elemente „keynesianischer" Wirtschaftspolitik vorweggenommen, denn Keynes' Empfehlung der direkten Nachfragestimulierung im Abschwung beruht ja nur auf der Vermutung der Ineffizienz der Geldpolitik.

Auch wenn es falsch wäre, Müller-Armack damit einfach den Anhängern einer simplen nachfrageorientierten Konjunkturpolitik zuzurechnen (seine Tätigkeit im BMWi beweist das), so hat die Müller-

[27] *Alfred Müller-Armack,* Die Grundformel der Sozialen Marktwirtschaft, in: Soziale Marktwirtschaft als nationale und internationale Ordnung, Bonn 1978, S. 13.

[28] *Walter Eucken,* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1959, 4. Buch.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Armarck'sche Komponente im Konzept doch wesentlich dazu beigetragen, daß im Bundesministerium für Wirtschaft der Übergang von Ludwig Erhard zu Karl Schiller ziemlich friktionslos verlief (ich komme noch darauf).

Über die feinen Unterschiede in den Auffassungen der wichtigen Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft sollte man allerdings die wesentlich größere Menge der Gemeinsamkeiten nicht vergessen. Die Rehabilitation einer marktwirtschaftlichen Ordnung — freilich versehen mit ganz erheblichen Modifikationen — war wohl eine der bedeutendsten, wenn nicht die bedeutendste, *bewußte* Entscheidung für eine gesellschaftliche Ordnung in der deutschen Geschichte. Und es war zweifellos eine ganz explizite Entscheidung, der eine ausführliche Debatte über die Vor- und Nachteile verschiedener Systeme vorausgegangen war. Das entstandene Bewußtsein von der Existenz verschiedener denkbarer Systeme ließ es nicht zu, die Dinge sich selbst zu überlassen: Ein konstruktivistischer Akt war absolut notwendig, um das, was Hayek als Konstruktivismus zu Recht kritisierte, nicht zu einer Dauereinrichtung zu machen. Äußerst hilfreich für die Durchsetzung der marktwirtschaftlichen Idee nach dem Zweiten Weltkrieg war sicherlich das in jeder Hinsicht offensichtliche völlige Scheitern einer zentral geplanten Wirtschaft und Gesellschaft. Dennoch bedurfte es großer Überzeugungskraft, die für den Menschen auf den ersten Blick so einleuchtende Formel von der Rationalität des bis in die Details durchdachten staatlichen Lenkungssystems mit dem Hinweis auf das (sinnvolle) Wirken eines anonymen und eben nicht in jedem Einzelergebnis vorhersehbaren Marktes zu überwinden.

6. Die Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft in der Praxis

Der Neubeginn nach der großen Katastrophe des Zweiten Weltkrieges und der folgenden Notzeit bot auch für die Wirtschaftspolitik die einmalige Chance zum Neubeginn. Für diejenigen, die gedanklich vorgearbeitet hatten, war es die einmalige Chance, die Arbeiten der Studierstube und der Diskussionskreise in einem großen Wurf in die Realität umzusetzen. Wenn man heute zurückblickt auf über dreißig Jahre Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik, dann wird sofort klar: Dieser Weg war und ist erfolgreich!

Der damalige Mut der Männer um Ludwig Erhard hat sich gelohnt. Über dreißig Jahre Frieden, Freiheit und Wohlstand ist mehr, als man damals hatte erwarten können. Man wird aber bei genauerem Hinsehen entdecken, daß nach wie vor Lücken zwischen Theorie und Praxis, zwischen Anspruch und Wirklichkeit bestehen. Das ist nicht weiter erstaunlich. Eine „offene Gesellschaft" (R. Popper), wie sie die Bundesrepublik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darstellt, ist kein statisches System, in dem man allmählich alle Lücken auffüllen und sich einem Endzustand annähern könnte. Immer wieder entstehen neue Bedürfnisse, Probleme und Konflikte, die nach Lösungen verlangen, die selbst wieder Probleme und Konflikte aufwerfen. Die Geschichte der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik ist voll von Beispielen dafür. An den Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium, die analysierend, vorgreifend und kommentierend praktisch vom ersten Tage an die Politik begleitet und zu allen relevanten wirtschaftspolitischen Fragen Entscheidungshilfen geboten haben, kann man ablesen, welche Vielzahl von Problemen die Wirtschaftspolitik bei der Gründung der Bundesrepublik vorfand[29].

Der erste konkrete Schritt zur Sozialen Marktwirtschaft war die Währungsreform am 20./21. Juni 1948. Die Beseitigung des viel zu weiten, inflationierten Geldmantels war sozusagen die notwendige Vorbedingung für das Funktionieren der neuen Wirtschaftsordnung. Schon wenige Tage nach der Einführung der neuen Währung war der nächste Schritt fällig: Die weitgehende Aufhebung der Preis- und Mengenregulierung für Produktion und Verteilung und der Übergang zur freien Marktpreisbildung. Die dramatischen und mutigen Entscheidungen von Ludwig Erhard sind inzwischen hervorragende Marktsteine in unserer jüngeren Wirtschaftsgeschichte geworden. In der Verfassung von 1949 kam schon bald hinzu die Sicherung der wesentlichen wirtschaftlichen Grundrechte, das Recht auf freie wirtschaftliche Betätigung, Gleichheit vor dem Gesetz, generelle Vertrags- und Koalitionsfreiheit (natürlich auch für die Gewerkschaften incl. Streikrecht), freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, Gewährleistung von Privateigentum bei gleichzeitiger sozialer Verpflichtung; und dies, obwohl im Grundgesetz keine bestimmte Wirtschaftsordnung in ihrer konkreten Ausgestaltung vorgeschrieben ist. Ebenso richtig ist für mich aber, daß wesentliche „konstituierende Prinzipien" (Walter Eucken) der marktwirtschaftlichen Ordnung identisch sind mit dem Schutz der individuellen Rechte in der Verfassung[30].

---

[29] Beispielhaft seien einige der Themen aufgezählt, mit denen sich der Beirat in der Frühzeit der Bundesrepublik beschäftigte. Es wurden u. a. folgende Gutachten vorgelegt: 12. Juni 1948: „Investitionspolitik", 3. Sept. 1948: „Währungs-, Preis-, Produktions- und Investitionspolitik", 24. Oktober 1948: „Agrarpolitik und Agrarpreise", 17. Jan. 1949: „Preispolitik und Außenhandelsgestaltung", 24. Juli 1949: „Grundsatzfragen der Monopolgesetzgebung", 26. Febr. 1950: „Kapitalmangel und Arbeitslosigkeit in der Sozialen Marktwirtschaft", 7. Mai 1950: „Stellung des Wohnungswesens in der Sozialen Marktwirtschaft", 28. Jan. 1951: „Bereinigung des Preisgefüges".

[30] A propos Grundgesetz und Autonomien: Für mich ist die mit Föderalismus, autonomer Bundesbank und Tarifautonomie verbundene Dezentralisierung der wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger auch ein Erfolgsgeheimnis des Systems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vor dem Hintergrund solcher Überlegungen über die „Interdependenz der Ordnungen" kann die Marktwirtschaft kaum lediglich als ein Instrument der Wohlstandsmaximierung begriffen werden, das ohne weiteres gegenüber anderen Instrumenten vergleichbar und austauschbar wäre. Sicher ist, daß die Marktwirtschaft und auch die Soziale Marktwirtschaft in einer demokratischen Gesellschaftsordnung dem Menschen damit auch mehr Freiräume gibt als andere Ordnungssysteme. Sie überläßt es ihm auch, diese selbst zu nutzen, ohne Verheißungen oder Utopien zu versprechen.

Ein bedeutendes Element der erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung und des weitgehenden sozialen Friedens in der Bundesrepublik war aber weiter die frühzeitige und von allen großen Parteien getragene Einbindung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter in politische und wirtschaftliche Entscheidungen. Eine Voraussetzung dazu war, daß es gelang, Einheitsgewerkschaften zu bilden. Für diese Integration wurde schon Anfang der fünfziger Jahre mit der paritätischen Mitbestimmung im Montanbereich und dem Betriebsverfassungsgesetz der Grundstein gelegt. Das 76er Gesetz setzte diese Entwicklung fort. Die Mehrheitsmeinung in Politik und Wissenschaft ist heute, daß die bisher praktizierte Mitbestimmung nicht nur verfassungs-, sondern auch wirtschaftsordnungskonform ist. Der Grundgedanke dieser Gesetze war, die alte Polarisierung zwischen Kapital und Arbeit durch eine neue, verständnisvolle und kompromißfähige Partnerschaft zu ersetzen und den Arbeitnehmern die Teilhabe an den Entscheidungen in der Wirtschaft zu ermöglichen.

Die politischen Parteien hatten an der Prägung der grundlegenden Positionen und an dem Wandel der Anschauungen bezüglich dieser Positionen entscheidenden Anteil. Vor allem aber haben sie für die konkrete Durchsetzung sorgen und die politische Verantwortung übernehmen müssen. In der CDU (wenn man vom Ahlener Programm absieht) und der FDP gab es praktisch von vornherein eine aufgeschlossene und prinzipiell bejahende Position zu dem „neuen" Konzept. Im Laufe der Ausgestaltung der neuen Wirtschaftsordnung tauchten zwar bedeutende Widerstände zu bestimmten Konkretisierungsschritten innerhalb dieser Parteien auf, doch der Grundkonsens war unzweifelhaft. So hieß es etwa in den Düsseldorfer Leitsätzen der CDU/CSU aus dem Jahre 1949, in denen sich die beiden Parteien eindeutig zur Sozialen Marktwirtschaft bekannten: „Die Soziale Marktwirtschaft ist die sozialgebundene Verfassung der gewerblichen Wirtschaft, in der die Leistung freier und tüchtiger Menschen in eine Ordnung gebracht wird, die ein Höchstmaß von wirtschaftlichem Nutzen und sozialer Gerechtigkeit für alle bringt."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der SPD dominierte zunächst — aus der langen geistigen Tradition dieser Partei verständlich — eine grundsätzliche Ablehnung der Marktwirtschaft. Schon zu Beginn der fünfziger Jahre aber entwickelte sich innerhalb der SPD eine Minderheitsposition — ich nenne hier nur Namen wie Deist, Ortlieb und Schiller —, die von der grundsätzlichen Ablehnung wegführte und auf eine positive Einstellung zur Marktwirtschaft drängte. Die unbestreitbaren Erfolge der neuen Wirtschaftspolitik in den 50er Jahren haben die Entwicklung dieser Minderheits- zur Mehrheitsposition zweifellos begünstigt. Vor allem die Auseinandersetzung um das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen zeigte, daß nicht nur für die SPD auch marktwirtschaftliche Positionen vertretbar waren, sondern daß Ludwig Erhard und Franz Böhm vom liberalen Flügel der SPD engagiertere Unterstützung erhielten als in den z. T. auf die Industrielobby hörenden eigenen Reihen. Die SPD lehnte dieses Gesetz schließlich sogar deswegen ab, weil es ihr nicht streng genug erschien. Mit dem Godesberger Programm im Jahre 1959 wurde die Öffnung zur Marktwirtschaft hin dann auch offiziell und ausdrücklich vollzogen. Zwar benutzte die SPD auch dann nicht gerne den Begriff „Soziale Marktwirtschaft", sondern bevorzugte Formulierungen wie sozial-verpflichtete oder aufgeklärte Marktwirtschaft, aber dies geschah wohl hauptsächlich aus Gründen der politischen Etikettierung, da dieser Begriff von den sogenannten bürgerlichen Parteien „politisch besetzt" war. Die Annäherung der SPD an das „neue" Konzept hat die bereits in den 50er Jahren entstandene Zustimmung in der Bevölkerung weiter gestärkt. Kein geringerer als Franz Böhm hatte schon 1953 konstatiert:

„Was also könnte uns Besseres widerfahren als der Wetteifer zwischen ‚bürgerlichen' Parteien und Arbeiterparteien um die reine Lehre, um die beste und sozialste Verwirklichung der Marktwirtschaft?

Marktwirtschaft von links kontra Marktwirtschaft von rechts — das wäre noch lange nicht das Schlechteste, was sich in unserem Land ereignen könnte[31]."

Es hat sich ereignet; hoffentlich bleibt es so.

7. Fortentwicklungen in der Wettbewerbspolitik, Sozialpolitik und Globalsteuerung

Ich möchte an einigen sachlichen Punkten noch etwas deutlicher die Bemühungen aufzeigen, die Soziale Marktwirtschaft in die Tat umzusetzen und fortzuentwickeln.

[31] *Franz Böhm*, Marktwirtschaft von links und rechts, in: *ders.*, Reden und Schriften, Karlsruhe 1960; vgl. dazu auch *Karl Schiller*, Sozialismus und Wettbewerb, in: *ders.*, Der Ökonom und die Gesellschaft, Vorträge und Aufsätze, Stuttgart 1964.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Betrachten wir zunächst den Bereich, der der Schule um Walter Eucken am wichtigsten erschien. Ausgangspunkt der Forderungen nach praktischer Wettbewerbspolitik war die Erkenntnis, daß Wettbewerb kein naturgesetzliches Ereignis ist, sondern den Staat als einen Garanten benötigt. Dieser hat sicherzustellen, daß der Wettbewerb innerhalb der von ihm gesetzten Spielregeln abläuft. Wie aber sollten diese Spielregeln aussehen? Um diese Frage entbrannte — nicht zuletzt vor dem emotionsgeladenen Hintergrund der alliierten Dekartellisierungsgesetze von 1947 — ein heftiger Meinungsstreit: Die Entstehungsgeschichte des Kartellgesetzes in den 50er Jahren war durch den Kampf um das Kartellverbot gegen ein bloßes Mißbrauchsprinzip geprägt. Als das GWB dann endlich im Jahre 1957 verabschiedet wurde, feierte es die eine Seite als den Durchbruch der Demokratie im wirtschaftlichen Bereich, als das „Grundgesetz der Wirtschaft", während die (vor allem industriellen) Kritiker es als unerträgliche Belastung und Ausdruck überzogenen Dogmatismus geißelten. So unberechtigt sich diese Kritik in der Praxis erwies, sie hatte doch einen nicht von der Hand zu weisenden Anknüpfungspunkt. Denn als idealtypische wettbewerbspolitische Zielvorstellung wurde von den Vätern des Gesetzes — in treuer Übereinstimmung mit der neoliberalen Theorie — zu sehr das Modell der vollständigen Konkurrenz herausgestellt. Zu wenig beachtet wurde in dieser Diskussion jedoch von beiden Seiten, daß bereits der Kompromiß von 1957 in zahlreichen Punkten von dem theoretischen Modell abwich.

Während also das zugegebenermaßen unrealistische Modell der vollständigen Konkurrenz in der praktischen Wettbewerbspolitik von Anbeginn kaum Bedeutung erlangte und wir auch bald intern an Theoriekorrekturen arbeiteten, dauerte es gleichwohl weitere 10 Jahre, bis wir uns trauten (unter Karl Schiller, der dazu schon früher theoretische Beiträge lieferte), auch offiziell in der Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht des Kartellamtes für das Jahr 1967 mit dem „Neuen Leitbild" eines funktionsfähigen und dynamischen Wettbewerbs von der wettbewerbspolitischen Zielvorstellung der Gründungsväter Abschied zu nehmen. Die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs (Vorstoß-Verfolgung, Rivalität neu gegen alt usw.) wurden dabei in den Vordergrund gerückt. Ich habe seinerzeit formuliert, daß die freiheitsbegründenden und machtkontrollierenden Funktionen des Wettbewerbs unantastbar vor der Klammer stünden, es aber legitim sei, innerhalb der Klammer die instrumentalen, mehr dynamischen Funktionen zu optimieren. Dabei hat uns übrigens auch die Habilitationsschrift des heutigen Vorsitzenden der Monopolkommission, Kantzenbach, geholfen. Mit der grundsätzlichen Standortbestimmung durch das „Neue Leitbild" war gleichzeitig der Grundstein gelegt für eine Ergänzung des Kartellgesetzes um wirksamere Mittel zur Kontrolle der Entstehung und miß-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bräuchlichen Ausnutzung wirtschaftlicher Macht. Der Ausbau des Wettbewerbsrechts (mit der Verabschiedung der Zweiten Kartellgesetznovelle) konnte aber erst im Jahre 1973 politisch durchgesetzt werden. Durch die Einführung von Fusionskontrolle und Kooperationserleichterungen erhielt die Wettbewerbspolitik neue Mittel an die Hand, um wettbewerbliche Marktstrukturen besser gegen Vermachtungstendenzen schützen zu können. Die Erfahrungen mit dem neuen Instrumentarium aber zeigten doch sehr bald, daß es nur unvollständig griff. Richtschnur auch einer weiteren Novellierung mußte es sein, die Fortentwicklung des kartellrechtlichen Instrumentariums in konsequenter Übereinstimmung mit den tragenden Grundsätzen des Wettbewerbsrechts zu verfolgen und die Grundüberzeugungen und Ziele nicht zu verlassen, auf denen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen beruht. Ich meine, daß dies auch mit der jüngsten Novelle gelungen ist.

Freier Wettbewerb — das heißt aber vor allem auch, daß man die Märkte öffnet und so die eigene Industrie dem harten internationalen Wettbewerb aussetzt. Auch hier hat die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik — angeführt von Ludwig Erhard — von Anbeginn an eine klare Linie verfolgt. Schon in den frühen 50er Jahren, als in Europa der Handels- und Zahlungsverkehr noch weitgehend reglementiert war, hat die Bundesrepublik eine Politik der beschleunigten Liberalisierung nach außen betrieben, Zölle gesenkt und Einfuhrkontingente beseitigt, den Kapitalverkehr allmählich liberalisiert und die Konvertibilität eingeführt. Nicht zuletzt aus dieser Sicht hat die Bundesrepublik auch die Schaffung eines großen Binnenmarktes in Form der Europäischen Gemeinschaft aktiv gefördert. Daß damit zum Teil auch abschließende Wirkungen nach außen erzielt und in jüngster Zeit wieder verstärkt wurden, gehört zweifellos zu den Kosten dieser Entwicklung. Versuche, in dieser Richtung weiterzugehen, werden auch in Zukunft in der Europäischen Gemeinschaft stets auf den Widerstand der deutschen Seite treffen. Die freihändlerische Flagge am Bug des Konzepts ist auch von den Nachfolgern Ludwig Erhards nie gestrichen worden.

Im Bereich der Sozialpolitik war nach dem Zweiten Weltkrieg die Aufgabe gestellt, das schon zu Ende des 19. Jahrhunderts geschaffene und allmählich weiterentwickelte Netz der sozialen Sicherung konsequent auszubauen. Hierzu gehörte in erster Linie die Rentenreform, aber auch vielfältige Verbesserungen in allen Bereichen der sozialen Sicherung, die ich hier nicht alle aufzählen kann. Dabei sind Prinzipien der Wirtschaftsordnung wie der Sozialversicherung selbst weitgehend unangetastet geblieben. Ich war Mitte der 50er Jahre im Verbindungsreferat zum Bundesministerium für Arbeit und Mitglied des Beirats zur Neuordnung der sozialen Leistungen und hatte dabei eine schwierige Doppelfunktion zu erfüllen: einerseits darauf zu achten, daß die Re-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

formbestrebungen auf dem ökonomischen Teppich bleiben, andererseits den eigenen Minister davon zu überzeugen, daß das Prinzip der dynamischen Rente durchaus ins offene und dynamische Konzept der Sozialen Marktwirtschaft paßt. Dies kostete einige Überzeugungskraft, denn Ludwig Erhard war unter dem Einfluß der Privatversicherungslobby zunächst äußerst reserviert. Freilich ist in der Folge hier und bei anderen Sozialleistungsverbesserungen zum Teil über das Ziel hinausgeschossen worden. So war es im Jahre 1977 notwendig, mit dem Rentenanpassungsgesetz und dem Kostendämpfungsgesetz in der Krankenversicherung die Ausgabenentwicklung den wirtschaftlichen Möglichkeiten anzupassen. Wie hieß es schon bei John Stuart Mill: Sozialleistungen sollten so bemessen werden, „daß nicht ein ungebührliches Vertrauen darauf gesetzt wird".

Eine ganz besondere Rolle in der Entwicklung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Kriege nahm der Bereich der Konjunkturpolitik ein. Wie erwähnt hatten, abgesehen von Müller-Armack, die Väter des Konzepts dieser wirtschaftspolitischen Sparte eine nur geringe Aufmerksamkeit geschenkt. So hat sich die Konjunkturpolitik der 50er Jahre weitgehend allein auf die monetäre Politik der Bundesbank verlassen und bei drohenden Preissteigerungen zusätzlich zu den Instrumenten der Importerleichterungen gegriffen. Diese „Konjunkturpolitik der leichten Hand" reichte in der eigentlichen Wiederaufbauphase und solange noch nicht voll liberalisiert und konvertibilitiert war, auch aus. Sie geriet aber in die Klemme, als in den 60er Jahren zunehmend deutlich wurde, daß in Anbetracht des wachsenden Gewichts der staatlichen Finanzen sowie der Integration der Außenwirtschaftspolitik in den Gemeinsamen Markt und den freien Welthandel diese Instrumente allein nicht mehr reichten. Es war wiederum der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, der sich frühzeitig Gedanken machte über das konjunkturpolitische Instrumentarium und im Sommer 1956 sein Gutachten zum Thema „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung" vorlegte. Auch im Wirtschaftsministerium selbst wurden die Überlegungen über die Ausgestaltung der Konjunkturpolitik bald intensiviert. So enthält der Nachtrag zum „Bericht über die Wirtschaftsentwicklung im Jahre 1963 und die Aussichten für 1964 (Wirtschaftsbericht 1964)" einen Anhang zum Thema „Erweiterung des konjunkturpolitischen Instrumentariums".

Unsere ministeriellen Arbeiten am Entwurf eines „Stabilitätsgesetzes" kamen aber nicht recht voran. Dies lag auch daran, daß Ludwig Erhard als Bundeskanzler trotz veränderter Landschaft gegenüber seinen goldenen 50ern wenig davon hielt. Bezeichnend ist, daß er schließlich mißmutig zustimmte mit der Bemerkung: Wer nicht hören

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

will — nämlich auf seine Maßhalteappelle —, muß eben fühlen. Wesentliche Impulse erhielten diese Überlegungen dann durch den Eintritt von Professor Schiller in das Bundeswirtschaftsministerium, dessen *konkrete* Politik auf viele unserer internen Vorarbeiten zurückgreifen konnte. Schiller setzte diese Arbeiten aber nicht nur in Regierungspolitik um, er trug auch wesentlich dazu bei, in der Öffentlichkeit eine andere Einstellung zur makroökonomischen (globalen) „Steuerung" des Staates zu schaffen. Für ihn (besteht) „die optimale Zuordnung der Lenkungsmittel . . . in der kombinierten Anwendung des Prinzips der Selbststeuerung für Mikrorelationen und der Globalsteuerung für die Makrorelationen"[32].

Staatliche Planung der Ordnungsformen (Eucken) war für ihn nur eine Seite der Medaille. Quantitative Ziele und Instrumente, d. h. globale Prozeßpolitik die andere[33]. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 manifestierte schließlich die „neue Wirtschaftspolitik", die Schiller als Kombination des Freiburger Imperativs mit der Keynesianischen Botschaft bewertete. Hier wurde das Konzept zwar erweitert, nicht aber aufgegeben oder im Grundsatz verändert. Karl Schiller hat sich damit große Verdienste erworben.

Als sein Mitstreiter will ich selbstkritisch und mindestens rückschauend bekennen, daß es auch zu (eher verbalen) Übertreibungen kam. Zum Verständnis will ich aber doch in Erinnerung rufen: Erstens war die Zeit damals geprägt vom Glauben an den Erfolg der Globalpolitik und quantitativen Wirtschaftstheorie, wobei diese Faszination in der Bundesrepublik mit einiger Verspätung ankam. Zweitens gab es wegen dieser Verspätung unbestritten einen Stau an notwendiger Fortentwicklung der Konjunkturpolitik, was meistens zu starken Pendelausschlägen führt; die Vorstellungen vom Ausbau des Werkzeugkastens konnten politisch nur durch ein gewisses Überziehen durchgesetzt werden. Drittens stellte sich die Bekämpfung der ersten Rezession im Nachkriegsdeutschland als bedeutendes Ereignis und großer Erfolg dar. Und viertens fiel dies alles zusammen mit einer entscheidenden Veränderung in der politischen Szenerie: dem Ende der Ära Ludwig Erhards und dem Wechsel zur Großen Koalition[34].

---

[32] *Karl Schiller,* Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Bd. 15, Tübingen 1966, S. 21.

[33] *Karl Schiller,* Neuere Entwicklungen in der Theorie der Wirtschaftspolitik, in: *ders.,* Der Ökonom und die Gesellschaft, Vorträge und Aufsätze, Stuttgart 1964.

[34] Vgl. dazu auch: *Otto Schlecht,* Hat die Globalsteuerung versagt?, in: Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe, Festschrift für Karl Schiller, Bern, Stuttgart 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gleichwohl meine ich: Die bisherigen Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz und seinen Instrumenten sprechen dafür, daß dieses Konzept einer konjunkturpolitischen Feinsteuerung eher zu anspruchsvoll und — in dieser Akzentuierung — wohl auch zu einseitig angelegt war. Nicht nur die Grenzen der kurzfristigen Analyse-, Prognose- und Realisierungsmöglichkeiten beschränkten den Erfolg der in diesem Gesetz postulierten Wirtschaftspolitik, sondern auch die veränderten wirtschaftspolitischen Probleme der siebziger Jahre, sowie die übermäßigen Erwartungen und Ansprüche hinsichtlich der Machbarkeit der makroökonomischen Entwicklung und ihrer Steuerung. Die weltweit sich beschleunigende Inflation, die sogar durch Rezession nicht ausreichend gebremst werden konnte, und die neuen Energieprobleme erforderten zumindest ab den 70er Jahren nicht mehr primär virtuose Nachfragesteuerung, sondern mehr noch eine Politik der monetären Stabilität und der marktwirtschaftlichen Angebotspflege. Der keynesianischen Revolution folgte die monetaristische und neoklassische Gegenrevolution. Und was für die wissenschaftlichen Diskussionen gilt, vollzog sich bald auch in der praktischen Wirtschaftspolitik, wenn auch in nicht so starken Pendelausschlägen.

Der mittelfristigen Potentialorientierung und der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Stabilität, Wachstum und Strukturanpassung bei möglichst „gutem Geld" — statt kurzfristigem demand management — wird seither zunehmend wieder eine größere Beachtung geschenkt. Ihre Bedeutung für die Mobilisierung der spontanen Antriebskräfte wurde neu erkannt, und inzwischen ist bei allen Parteien die Erfahrung gewachsen, daß die Anpassung an geänderte Bedingungen immer noch besser von Unternehmen als vom Staat geleistet werden kann und die Inflation dauerhaft keine Probleme löst. Für den wirtschaftspolitischen Praktiker ist dennoch Vorsicht angebracht. Er muß versuchen, die neuen theoretischen Gedanken — die ja, wie gezeigt, im übrigen so neu nun auch wieder nicht sind — so umzusetzen, daß nicht erneut über das Ziel hinausgeschossen wird, daß das Pendel nicht erneut zu weit ausschlägt. Wenn man es simplifiziert, personifiziert und salopp will: Nicht mit fliegenden Fahnen von Keynes zu Friedman überlaufen, sondern auf dem Ordnungsfundament von Euckens Wettbewerbsimperativ ein vernünftiges und je nach Lage auch wechselndes policy mix von Schumpeters Pionierdynamik, Friedman's Geldmengenlehre *und* Keynes' Nachfrage- und Kreislaufbotschaft anstreben. In denke, daß Karl Schiller dieser Verstärkung seines Zweigespanns zu einer Quadriga zustimmen würde.

Im Prozeß des immerwährenden trial and error müssen wir, ebenso wie in der Vergangenheit, bereit zum Lernen bleiben und versuchen, durch rechtzeitige Erkenntnis und Umsetzung die konzeptionellen Pen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

delausschläge zu verringern. Der Sachverständigenrat hat dazu in den letzten 15 Jahren viel beigetragen. Er war zwar vor Pendelausschlägen auch nicht gefeit, hat sie aber bald korrigiert.

Natürlich gilt das nicht nur für die Konjunkturpolitik. Besonders wichtig ist es, daß die gesamte Wirtschaftspolitik neue Herausforderungen frühzeitig erkennt. In seinen Überlegungen zur zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft hat Alfred Müller-Armack schon Anfang der sechziger Jahre wichtige neue Aufgaben aufgezeigt, nämlich die notwendige Verstärkung der öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und vor allem die „Aufgabe, die Menschen, die jetzt besser versorgt sind und größere Freizeit haben, in die richtige Umwelt zu stellen". Er konstatierte schon damals: „Der unstreitig besseren Versorgung steht zweifellos eine unverkennbare Gefährdung des Lebensraums des einzelnen gegenüber", und er fordert: „Hier sollten neue Wege eingeschlagen werden, um zu verhindern, daß etwa der moderne Verkehr und die moderne Industrie die Umwelt des Menschen durchfluten und zerstören[35]." Solche Gedanken waren auch schon bei Röpke und Rüstow zu finden. Wir müssen uns heute fragen, ob diese Forderungen in den vergangenen zwanzig Jahren ausreichende Beachtung erfahren haben, und ob die Ansätze, die es damals gab, konsequent genug weiterverfolgt wurden. Diese Frage muß sich nicht nur die praktische Politik stellen; sie gilt ebenso auch für die Wissenschaft. Nicht nur in der Wirtschaft, sondern auch in der Wirtschaftspolitik müssen wir Anpassungsstaus zu vermeiden suchen, damit wir nicht später durch abrupte „Lösungsversuche" die Anpassungsfähigkeit des Marktsystems überfordern. Dies gilt sicher nicht nur für die Konkretisierung marktwirtschaftlicher Lösungen für das sogenannte ökologische Problem. Das gilt auch für eine Reihe von anderen Fragen, wie die Energieversorgung, das Nord-Süd-Problem, die Kontrolle oder Selbstkontrolle internationaler Finanzmärkte etc.

8. Schluß

Vor dem Hintergrund des Rückblicks möchte ich abschließend noch ein kurzes Wort des Ausblicks sagen: Es hat sich deutlich gezeigt, daß sowohl das System als auch die Ideen, auf denen es beruht, der fortdauernden Entwicklung unterliegen. Das mag trivial erscheinen, doch diese Evolution selbst ist Programm. Sie ist das Programm einer offenen Gesellschaft. Es ist nicht nur die Achtung vor der Freiheit in der Gegenwart, sondern besonders die Achtung vor der Zukunft, vor neuen Problemen, Wünschen und Herausforderungen dieser Gesellschaft. Denn

[35] *Alfred Müller-Armack*, Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: *ders.*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, S. 265.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine solche Gesellschaft und die mit ihr verwobene Wirtschaft zeichnen sich durch Anpassungsfähigkeit aus. Diese Anpassungsfähigkeit zu erhalten, muß oberstes Ziel der Politik sein, weil wir keine Strategien ausarbeiten können für Probleme, die es noch nicht gibt.

Für Müller-Armack war die Weiterentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft von Anfang an systemimmanent. Oder, um noch einmal die Sprache meines Lehrers Eucken zu benutzen: Auf der Grundlage der „konstituierenden Prinzipien" müssen die „regulierenden Prinzipien" den veränderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen und neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen angepaßt werden.

Nur in diesem Sinne nehme ich *meine* Antwort auf die von Borchardt zu behandelnde Frage: „Ist die Soziale Marktwirtschaft noch zeitgemäß?" vorweg mit einem klaren: Erst recht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht

Von *Knut Borchardt,* München

1.1 Da ich mir das Thema nicht selbst gewählt habe[1], mußte ich darüber nachdenken, was hier gefordert sei. Natürlich geht es um das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft — aber ausdrücklich aus heutiger Sicht! Was heißt dieses „aus heutiger Sicht"? Falls „Urteil" gemeint sein sollte — wie Herr Schlecht am Schluß seines Referates die Erwartung an das meine formulierte —, wäre gleich vorab auf die denkbare Pluralität unserer Wertungen zu verweisen und einzuräumen, daß ich mich nicht befugt und imstande fühle, gleichsam als Sprecher des „Heute" ein verbindliches Urteil zu fällen. Ich kann allenfalls *meine* Sicht vertreten, und das ist *eine* von verschiedenen, die es heute geben mag.

Aber auch wenn man das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft nur ansehen, nicht beurteilen will, stellt man fest, daß es verschiedene Sehweisen, unterschiedliche Erkenntnisinteressen geben kann. Für den Historiker ist die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zum Beispiel ein historischer Stoff, der in verschiedener Weise interessant ist. Einige dieser Fragen hat Herr Schlecht schon behandelt, als er neben der intellektuellen Genese der Konzeption auch die Konkretisierung und Realisierung in sein Thema hineinnahm. Es wäre reizvoll, hier einiges fortzuspinnen, zumal durchaus noch Fragen offen sind[2]. Beispielsweise

---

[1] Der Verfasser übernahm die Aufgabe kurz vor der Tagung anstelle eines ursprünglich vorgesehenen Referenten, der hatte absagen müssen. Der Vortrag wird hier nahezu unverändert, nur um Anmerkungen erweitert, abgedruckt, obgleich er nicht in allem dem entspricht, was bei längerer Vorbereitungszeit (speziell auch unter Berücksichtigung aller wichtigsten Veröffentlichungen) zum Thema gesagt werden könnte.

[2] Der Artikel „Marktwirtschaft, soziale" im Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, 1980, von *Reinhard Blum* enthält noch nicht einige der neueren Werke zur Geschichte der Formulierung und Durchsetzung der Konzeption, z. B. *Christine Blumenberg-Lampe,* Das wirtschaftspolitische Programm der ‚Freiburger Kreise'. Entwurf einer freiheitlich-sozialen Nachkriegswirtschaft, Berlin 1973; *Lutz Herbst,* Krisenüberwindung und Wirtschaftsneuordnung. Ludwig Erhards Beteiligung an den Nachkriegsplanungen am Ende des Zweiten Weltkrieges, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, 25. Jg., 1977, S. 305 ff.; *Gerold Ambrosius,* Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945 - 1949, Stuttgart 1977 (nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist gerade in den letzten Jahren die auch von Herrn Schlecht herausgestellte Bedeutung der Entscheidung zugunsten der Sozialen Marktwirtschaft für das hohe Wirtschaftswachstum in Zweifel gezogen worden. Jüngere Historiker meinen, andere Faktoren seien für das Wachstumstempo wesentlich wichtiger gewesen, so daß jede beliebige Wirtschaftsordnungsentscheidung hätte ähnliche Resultate bringen können[3].

Ich belasse es aber bei dieser, hier vermutlich als skandalös empfundenen Mitteilung und versage mir den Versuch einer „Entmythologisierung der Entmythologisierer", weil ich annehme, daß es im Zusammenhang mit der Gesamtthematik unserer Tagung „Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft" wichtiger ist, zu fragen, ob und wie die Konzeption noch heute — oder heute wieder — ein aktuelles Interesse rechtfertigt. *Diesen* Fragen möchte ich mich stellen — wenn ich auch gleich Erwartungen an die Bestätigung des alten oder die Verkündigung eines ergänzten oder gar neuen Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft herabstimmen muß. Hätte ich solches anzubieten, wäre ich nicht Ersatzredner, sondern hätte mich darum gedrängelt, hier reden zu dürfen. Weil nun aber damit zu rechnen war, daß sich schon mehrere Redner vor mir über die aktuelle Bedeutung der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft äußern würden, sicher im positiven Sinne, kommt es mir nun zu, manches gelegentlich etwas gegen den Strich zu bürsten.

1.2 Was die Konzeption selbst betrifft, die ich zu betrachten habe, so erweist sie sich mir auch nach wiederholtem Studium von Quellen und Literatur als zugleich sperrig und sehr vieldeutig, wie das bei Samm-

---

ganz zutreffender Titel, es geht vor allem um die Programmatik der CDU); *Erich Ott,* Die Wirtschaftskonzeption der SPD nach 1945, Marburg 1978; *Gerold Ambrosius,* Marktwirtschaft oder Planwirtschaft? Planwirtschaftliche Ansätze der bizonalen Selbstverwaltung 1946 - 1949, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Bd. 66, 1979, S. 74 - 110; Heinrich August Winkler (Hrsg.), Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945 - 1953, Sonderheft 5 der Zeitschrift Geschichte und Gesellschaft, Göttingen 1979; *Gerold Ambrosius,* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsordnungspolitik in den Konzeptionen von CDU und SPD 1945 - 1949, in: C. Scharf und H.-J. Schröder (Hrsg.), Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die Britische Zone 1945 - 1949, Wiesbaden 1979, S. 151 - 167; *Bernhard Koolen,* Die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeption von Viktor Agartz zur Neuordnung der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, Köln 1979.

[3] „Die Wirtschaftsordnung des westdeutschen Staates spielte bei der Grundlegung des ökonomisch so erfolgreichen folgenden Dezenniums eine geringere Rolle als andere, systemunabhängige Wachstumsdeterminanten." So ein im ganzen bedenkenswertes Schlußergebnis in *W. Abelshauser,* Wirtschaft in Westdeutschland 1945 - 1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone, Stuttgart 1975, S. 170. Abelshauser beruft sich auf die verschiedentlich auch von mir angezogene „Theorie der Rekonstruktionsperiode", doch unterschätzt er meiner Meinung nach die Bedeutung der Ordnungsentscheidung, die im verwendeten Modell nicht auf ihren Stellenwert überprüft werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungen von teils theoretischen, teils polemisch-propagandistischen Aussagen in einem längeren Zeitraum und bei Verallgemeinerungen aus der Beobachtung vorgeblich konzeptgebundenen Handelns nicht anders sein kann[4]. Weil ich aber für die Zwecke des Vortrages den Gegenstand genau bezeichnen muß, auf den ich verschiedene Blicke werfen möchte, sei mir gestattet, folgendes gleichsam definitorisch festzulegen.

Ich möchte darauf bestehen, die Konzeption mit dem Namen „Soziale Marktwirtschaft" zunächst als *kritische* Theorie und Praxis zu behandeln, als eine Antwort auf spezifische Probleme einer bestimmten Zeit — nicht als eine gedacht ewige Wahrheit und erst recht nicht als einvernehmende Bezeichnung für alles, was in der deutschen Wirtschaftspolitik seit 1948 geschehen ist.

Dies vorausgeschickt, bestand nach meinem Eindruck der Kern der Konzeption der Sozialen Markwirtschaft in den Jahren nach dem II. Weltkrieg (radikal verkürzt auf das Wesentliche)

erstens aus einer Aussage über die Rangfolge wirtschaftspolitischer Prozeß-Ziele und

zweitens aus einer damit verbundenen institutionellen Empfehlung. Die Rangfolge-Aussage lautete: „Wachstum soll gegenüber dem Ziel der gerechten Verteilung Priorität haben."

Die institutionelle Empfehlung lautete: „Vertraut dem Markt und der freien Preisbildung als Koordinations-Institution weit, weit mehr als bisher vorgesehen. Doch achtet darauf, daß der Staat ihm zugewachsene oder neu zuzuordnende Verantwortlichkeiten auch ernster nimmt als früher."

An sich ist es überflüssig, aber ich will es doch noch einmal zur Vermeidung von Mißverständnissen betonen, daß sich die Vertreter der Konzeption zwar gegen die Omni- oder Präpotenz staatlicher Autorität richteten, daß sie aber einen potenten Staat ausdrücklich forderten — ohne den sie sich Marktwirtschaft nicht denken konnten. Als ich in diesen Tagen die Schriften der Väter der Konzeption durchgegangen bin,

[4] Es wird oft nicht beachtet, daß ein beträchtlicher Teil der geschichtswirksamen Konzeption gar nicht ausformuliert werden mußte, weil sie — wie jede Deutung und Programmatik in dieser Welt — ja nicht die grüne Wiese zu bestellen hatte, sondern ein reales Gegenüber besaß. Alles, worüber man einvernehmliche Erfahrungen und Hoffnungen besaß, brauchte nicht ständig wiederholend beschrieben zu werden. Andererseits brachte es die politische Funktion des Konzepts mit sich, daß manches recht radikal formuliert worden ist. Wir dürfen wohl annehmen, daß oft auch der Proponent nicht damit gerechnet hat, es werde so wie gesprochen realisiert. Wie wir aus Verhandlungen (auch über Budgets) wissen, werden Forderungen überzogen, wenn man damit rechnet, die andere Seite werde ihre Forderungen auch überziehen: Prisoner's Dilemma für die Produzenten politischer Konzepte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hatte ich sogar die waghalsige Idee, man könnte ihnen vielleicht auch mit einer anderen Formulierung der zweiten, der institutionellen Empfehlung gerecht werden. Sie würde lauten: „Wollt Ihr als freie Bürger einen auf Dauer wirklich vertrauenswürdigen Staat, überlastet ihn nicht mit Aufgaben, die er kaum befriedigend erfüllen kann. Gebt ihm vielmehr die Chance, darauf zu verweisen, daß die Geschichte so erfinderisch gewesen ist, auch andere Institutionen für die Koordinierung und Stimulierung gesellschaftlicher Aktivitäten von Individuen hervorzubringen, insbesondere die Marktwirtschaft, in der Konflikte entschieden werden können, ohne gleich den ganzen Staatszweck in den Streit einzubeziehen." Aber vielleicht lese ich da doch schon etwas zu viel von heute aus in die Konzeption hinein — und deshalb halte ich mich im folgenden mehr an das Übliche.

1.3 Die allgemeine Diskussion der Konzeption hat sich vor allem um die institutionellen Empfehlungen gedreht. Dabei ist, das wird man wohl fairerweise sagen dürfen oder müssen, auch von den erklärten Anhängern der Konzeption keine irgendwie verbindliche, theoretisch präzis begründete Aufgabenverteilung zwischen Markt und hierarchisch-bürokratischer Lenkung festgelegt worden[5]. Insbesondere gab es keine theoretisch begründeten Regelungen für das Ausmaß der Umverteilungsrolle, die der Staat nun doch spielen sollte. Das hat den *einen* Aspekt des Epithetons „sozial" etwas im Dunkeln gelassen, so daß es Platz für verschiedene Erwartungen ließ. Man findet bei den Vertretern des Konzepts überhaupt keinen Entwurf einer vollständigen Ordnung. Aber sehr naheliegend! Es sollte ja vor allem Veränderung zugunsten des Marktes motiviert werden — und niemand unter den Proponenten sah eine Gefahr, das Pendel würde gar zu weit ausschlagen. Daher meine offene Formulierung: „Mehr Markt . . ."[6].

Das eigentlich Skandalöse des Begriffs „Soziale Marktwirtschaft" lag aber nicht hier, nicht im Bereich der Aufgabenverteilung auf Staat und

---

[5] Die Übereinstimmung zwischen der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft und den Ideen von Friedrich A. Hayek in diesem Punkt wird oft übersehen. Man beachte aber die folgende Formulierung Hayeks von 1944: „Die Grundsätze des Liberalismus enthalten keine Elemente, die ihn zu einem starren Dogma machten, und es gibt keine strengen Regeln, die ein für allemal feststänaen. Das Hauptprinzip, wonach wir uns in allen Stücken so weit wie möglich auf die spontanen Kräfte der Gesellschaft stützen und so wenig wie möglich zu Zwangsmaßnahmen greifen sollten, kann in der Anwendung unendlich variiert werden." *Friedrich A. Hayek,* Der Weg zur Knechtschaft, Erlenbach—Zürich 1952, S. 36 f. (engl. Ausgabe 1944).

[6] Im Sinne der hier vorgeschlagenen Sehweise kann auch die Frage des Produktionsmitteleigentums nicht zu den „wesentlichen" der Konzeption gerechnet werden, obwohl sie für die vollständige Beschreibung von Wirtschaftsordnungen selbstverständlich von größter Bedeutung bleibt. Aber hier ergab sich zunächst kein vordringlicher Begründungsbedarf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Markt. Der spezifische Inhalt des *damaligen* Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft kommt in der ersten Empfehlung zum Ausdruck, daß nämlich Wachstum vor Verteilung den Vorzug haben solle . . . und zwar *aus sozialen Gründen.* Noch schärfer: Die Ermöglichung einer rascheren Wohlfahrtszunahme (durch institutionelle Reform) sei die beste Sozialpolitik — weil man so am ehesten die „sozialpolitischen Lazarette"[7] leeren könne. In diesem Sinne sei die Marktwirtschaft selbst inhärent sozial[8].

1.4 Ich möchte vorschlagen, daß wir den dynamischen, geradezu dialektischen Charakter der Konzeption, d. h. ihre Absicht der Veränderung der Wirklichkeit, in den Mittelpunkt der Betrachtung stellen sollten, und nicht die Frage, welchen Ordnungszustand man als einen der Sozialen Marktwirtschaft bezeichnen könnte. Mit einem solchen Interesse stünden wir Westdeutsche im übrigen weltweit *zu* allein, als daß das wissenschaftlich reizvoll wäre.

Wenn wir aber die Konzeption prozessual (im Sinne der genannten Empfehlung) und nicht zuständlich orientiert nehmen, werden wir erkennen, wie aktuell sie inzwischen auch weltweit ist, nachdem es lange so ausgesehen hat, als wären Ordnungstheorie und Ordnungspolitik ein deutsch-provinzielles Anliegen.

Das hat sich inzwischen ja gründlich geändert, nicht zuletzt weil sich auch und gerade im angelsächsischen Sprachraum die Schwerpunkte der wissenschaftlichen Aktivität und Reputation nachhaltig verschoben haben. Während in den fünfziger und sechziger Jahren die Volkswirtschaftslehre ihr intellektuelles Agglomerationszentrum bekanntlich im Bereich der makroökonomischen Prozeßanalyse und Prozeßpolitik und — mikroökonomisch — in der ordnungspolitisch zunächst auch weniger stimulierenden Welt neoklassischer Ablaufs- bzw. Gleichgewichtsmodelle hatte, äußern sich jetzt auch Zunftgenossen höchsten Prestiges zu Grundproblemen des Kapitalismus, Sozialismus, über Eigentumsrechte, Regulierung, Privatisierung, Wohlfahrtsstaat und diskutieren Chancen wie Notwendigkeiten institutionellen Wandels. Jetzt ist die Forderung der alten Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft „Mehr Markt . . . und besserer Staat", die eine Zeitlang an Dringlichkeit ver-

---

[7] Begriff bei *Hans Willgerodt,* Staatliche Verteilungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e. V. Bonn (Hrsg.), Sicherung und Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft. Ordnungspolitische Aufgaben (Symposion III), Stuttgart—New York 1979, S. 200.

[8] Daß dies eine alte liberale Position ist, zeigt *Christian Watrin,* Vom Wirtschaftsdenken der Klassiker zu den neoliberalen Ordnungsvorstellungen, in: Neue Zürcher Zeitung (Hrsg.), Liberalismus — nach wie vor, Zürich 1979, S. 94: Die Anhebung des Wohlstands sei als das einzige auf Dauer erfolgreiche Mittel erkannt worden, sozialen Übelständen abzuhelfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

loren zu haben schien, äußerst modern und neuerlich schulebildend — weltweit, sogar bis in das Lager von Sozialisten, etwa um Ota Šik herum[9].

1.5 Was ist der Grund? Es sind einmal beträchtliche Veränderungen in der Welt des Kapitalismus und des sog. „realen Sozialismus" mit einer Fülle von neuen Problemlagen. Und es sind beträchtliche Veränderungen in unserer Wissenschaft, ihren Aufgaben und Methoden, die zusammen das neue ordnungspolitische Engagement von Ökonomen erzeugten, welches dem Grundcharakter der Empfehlungen nach viel Ähnlichkeit mit der (mit meiner?) Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zu haben scheint. Auf die Veränderung der Welt möchte ich sogleich kurz, auf die der Wissenschaft anschließend etwas mehr eingehen, um zu zeigen, was am alten Konzept (am prozessualen Konzept) heute dran ist oder wo man es heute anders sehen könnte.

2.1 Wenn auch die Problemlage, der sich die deutschen Nationalökonomen im Hitler-Reich und nach dem II. Weltkrieg ausgesetzt sahen, eine fundamental andere war als die heutige, gibt es doch gewisse Ähnlichkeiten. Das damalige System enttäuschte und das heutige System enttäuscht viele in ihren Erwartungen an Leistungsfähigkeit bzw. Gerechtigkeit. Damals wurde erkannt, daß Verbesserungen staatlicher Lenkungsaktivität nur einen begrenzten Wert haben könnten. Heute ist dieser Fall bei weitem noch nicht ähnlich eindeutig entschieden, aber mehr und mehr verbreitet sich die Auffassung, die früheren Hoffnungen in die Problemlösungskapazität des Staates müßten gründlich revidiert werden.

Ich brauche das nicht im einzelnen auszuführen. Sie wissen alle um die enttäuschten Hoffnungen in die Fähigkeit einer effizienten Globalsteuerung. Konjunktur-, Struktur-, Inflations- und Zahlungsbilanzprobleme sind heute vielfach größer als sie vor 1914 gewesen sind. Der Begriff „Wohlfahrtsstaat", einst als Bezeichnung für ein höchst erwünschtes System der Absicherung der Menschen gegen unzumutbare Risiken eingeführt, wird inzwischen weithin als Schimpfwort gebraucht (ein Schicksal, das er mit dem Begriff „Kapitalismus", aber noch nicht

[9] „Zunächst möchte ich feststellen, daß der Markt im heutigen Stadium der menschlichen Gesellschaft durch nichts anderes ersetzbar ist." *Ota Šik*, Marktwirtschaft ohne Kapitalismus, in: Fragen der Freiheit, Beiträge zur freiheitlichen Ordnung von Kultur, Staat und Wirtschaft, Folge 87/88, Mainz 1971, S. 19. Bemerkenswert ist auch die sehr starke Annäherung an die oben beschriebene „erste Empfehlung" der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, schreibt doch Šik: „Das Grundkriterium des Gesellschaftsmodells ist vor allem die Garantie einer schnelleren und effektiveren Wirtschaftsentwicklung als bei den alten, existierenden Systemen, und zwar eine effektivere Wirtschaftsentwicklung als Grundlage einer allseits humanen Entwicklung der Gesellschaft." (S. 4).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit dem Begriff „Sozialstaat" teilt[10]). Weniger und weniger können die noch immer steigenden wirtschafts- und sozialpolitischen Ansprüche an staatliche Lenkungsaktivität befriedigt werden, aber immer noch sucht man hier sein Heil. Mein Historikerkollege Douglass North meinte vor kurzem, eine der spektakulärsten Änderungen in der Geschichte der westlichen Welt sei es, daß die Benützung politischer Prozesse zur Förderung eigennütziger Interessen so ungeheuer billig geworden sei, während sich die Kosten der Benützung des Marktsystems zur Verbesserung der eigenen Lage enorm erhöht hätten[11].

Kein Wunder, daß die Frage gestellt wird: „Can Capitalism Survive?" — wie es vor einem Dreivierteljahr Tibor Scitovsky auf der Tagung der American Economic Association getan hat[12]. Unter Politologen und Soziologen, das hat schon vor zwei Jahren auf der Hamburger Tagung Fritz Scharpf beschrieben, redet man allgemein von der politischen Dauerkrise, die an die Stelle der zyklischen Krisen — ich möchte fast sagen: seeligen Angedenkens — getreten sei. Die Regierbarkeit des modernen Staates, der so vielen Ansprüchen mit unzulänglichen Mitteln genügen soll, wird in Zweifel gezogen[13].

Das ist also das Milieu, welches das neuere ordnungspolitische Interesse motiviert und stimuliert und die alten Empfehlungen aus der Zeit der Konzeption der Sozialen Marktwirschaft auch aktualisiert hat, wenngleich man sich natürlich kaum explizit auf diese Konzeption be-

---

[10] Siehe eine radikale Kritik der bösen Folgen gutgemeinter Absichten bei *Renate Merklein*, Der Griff in die eigene Tasche, Hamburg 1980.

[11] *Douglass C. North*, Structural Change in Western Economies: An Historian's Perspective, Vortrag vor der Österreichischen Nationalökonomischen Gesellschaft, 4. Oktober 1979. Ähnlich *Wolfgang Stützel:* „Inzwischen droht wegen der skizzierten Unübersichtlichkeit aller Sozialmaßnahmen aus dieser Marktwirtschaft ein System zu werden, das dem die höchsten Prämien zuschanzt, der sich am fleißigsten durch den Dschungel sozial wohlgemeinter Sondergesetze durcharbeitet und sie am raffiniertesten auszunutzen versteht. Kurz, es droht die Gefahr: Am höchsten prämiiert wird am Ende nicht der tüchtigste Pionier, sondern der findigste und skrupelloseste Schnorrer." *Wolfgang Stützel*, Systemkonforme Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Vortrag, gehalten am Tag der offenen Tür der Universität des Saarlandes am 4. 7. 1980.

[12] *Tibor Scitovsky*, Can Capitalism Survive? An Old Question in a New Setting, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 70, 1980, S. 1 ff. Siehe auch *Erik Lundberg*, Crisis of the Capitalist System?, in: Ulrich Gärtner und Jiri Kosta (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft. Kritik und Alternativen, Festgabe für Ota Šik zum 60. Geburtstag, Berlin 1979, S. 97 ff.

[13] *Fritz W. Scharpf*, Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem: Zwischen Krise und Neuorientierung, in: Carl Christian von Weizsäcker (Hrsg), Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 102, Berlin 1979, S. 15 - 44; Martin Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise, Opladen 1973; W. Hennis u. a. (Hrsg.), Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. I und II, Stuttgart 1977 und 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zieht[14]. Jedenfalls aber wird ein weitgehender, teilweise gar fundamentaler Wandel von Institutionen und Verhaltensweisen von vielen Seiten für nötig gehalten.

2.2 Freilich soll eine Warnung nicht unausgesprochen bleiben: Nicht alles, was heute über die Krise des Wohlfahrts- und Subventionsstaates und auch der Globalsteuerung beklagt wird, muß auf fundamentale Mängel im System deuten und eine Änderung des institutionellen Arrangements nahelegen[15]. Ein erheblicher Teil der unbestreitbar großen Probleme der Gegenwart mag noch immer aus einer historisch gleichsam zufälligen Kumulation von Schwierigkeiten resultieren, die jeweils für sich erklärt werden können, ohne daß der Ordnungsrahmen hier eine besondere Rolle spielen muß. Tatsächlich ist nichts gewonnen, wenn wir im kritischen Übereifer einer neuen Mode alle Probleme miteinander konfundieren und zu Knäueln verwickeln, die schließlich unlösbar sind und nur noch Fatalismus nahelegen. Wir sollten die Anstrengungen nicht scheuen, die Probleme nach Möglichkeit zu isolieren und auch nach traditionellen Lösungen prozeßpolitischer Art zu suchen, wo immer eine Hoffnung besteht, daß dies sachgerecht ist.

Doch scheint es auch nach Erfüllung solcher Pflichten tatsächlich Probleme zu geben, die nur mit Hilfe ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Überlegungen bewältigt werden können, die also darauf hinauslaufen, die institutionellen Arrangements genauer zu durchleuchten und möglicherweise hier wieder einmal Veränderungen auch größeren Stils anzuregen. Inzwischen liegt auch schon eine Fülle von neuartigen institutionellen Empfehlungen auf Makro- und Mikroebene vor,

---

[14] Vielmehr zeigt sich eine interessante Rückbesinnung auf das, was von neoliberaler Seite abwertend „Paläoliberalismus" genannt worden ist. Es hat eine Adam-Smith-Renaissance gegeben, in deren Verlauf sich die Schriften von Smith als reich an aktuellen Empfehlungen erwiesen haben. Siehe hierzu u. a. *Erich Streissler*, Macht und Freiheit in der Sicht des Liberalismus, in: Hans K. Schneider und Christian Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 74/II, Berlin 1973, S. 1391 ff.; *Horst C. Recktenwald*, An Adam Smith Renaissance anno 1976? The Bicentenary Output — A Reappraisal of His Scholarship, in: Journal of Economic Literature, Vol. 16, 1978, S. 56 ff. Daß es gerade auch die Analogie der kritischen Position ist, welche heute den Liberalismus reizvoll macht, betont ebenfalls *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Die sichtbare Hand des Rechts. Über das Verhältnis von Rechtsordnung und Wirtschaftssystem bei Adam Smith, in: Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg.), Recht und ökonomisches Gesetz, Baden-Baden 1978, S. 102: „Indessen spricht die gegenwärtige wirtschaftspolitische Situation für die Aktualität der Fragestellungen von Adam Smith. Wir nähern uns im nationalen, europäischen und im internationalen Bereich einem System, das neomerkantilistische Züge trägt."

[15] In diesem Sinne jüngst *Albert O. Hirschman*, The Welfare State in Trouble: Systematic Crisis or Growing Pains?, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 70, 1980, S. 113 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und manche sollen auch während dieser Tagung in den Arbeitsgruppen erörtert werden.

3.1 Allerdings wird es nun auch hohe Zeit, über den Ähnlichkeiten, auf die später noch einmal zurückzukommen ist, die Unterschiede nicht zu übersehen, die heute eine Forderung „Mehr Markt . . ." von dem unterscheiden, was seinerzeit gedacht und gefordert werden konnte.

Sieht man heute genauer zu, geht es real und wissenschaftlich nicht allein, ja vielleicht nicht einmal weit überwiegend um die relativ schlichte Konfrontation: „Hie Markt — da Staat". Und selbst wenn es darum geht, dreht es sich selten um die Frage der Rationierung und Preisbindung, die 1948 im Vordergrund gestanden hatte. Heute steht viel *mehr* in Rede, ist der Fächer der institutionellen Möglichkeiten und Konflikte viel weiter aufgespannt (wie übrigens auch am Ende des 19. Jahrhunderts, als unser Verein an der Erfindung, Legitimierung und Durchsetzung von Institutionen sehr beteiligt gewesen ist). „Marktwirtschaft", das spricht sich nicht mehr so leicht hin, wenn man den Umstand ernst nimmt, daß da zum Teil sehr große Gebilde hierarchischer Verfassung tätig sind (was mit den sogenannten Marktformen nichts zu tun haben muß)[16]. Wir haben auch ein weitverzweigtes, höchst komplexes Netz von Institutionen der „Nichtmarkt-Ökonomik" zu berücksichtigen, die aber mit den Märkten in Beziehung stehen[17]. Und dank der Property Rights-Theorie achten wir jetzt auch darauf, daß das, was wir so traditionell „Güter" nennen, zum Teil sehr komplexe Bündel von Rechten sind, die heftigen Änderungen (auch durch staatliche Eingriffe) unterliegen[18]. Am heutigen Wohnungsmarkt werden z. B. ganz andere Bündel von Rechten gehandelt, als noch vor 30 oder 80 Jahren.

---

[16] Siehe u. a. *Oliver E. Williamson,* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York und London 1975; *Robin Marris* und *Dennis C. Mueller,* The Corporation, Competition, and the Invisible Hand, in: Journal of Economic Literature, Vol. 18, 1980, S. 32 ff.; *Richard E. Caves,* Industrial Organization, Corporate Strategy and Structure, in: Journal of Economic Literature, Vol. 18, 1980, S. 64 ff.

[17] Siehe u. a. *Philipp Herder-Dorneich,* Neue Politische Ökonomie und Ordnungstheorie, in: Dieter Duwendag und Horst Siebert (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftspolitische Probleme der 80er Jahre, Stuttgart 1980, S. 209 ff.; *derselbe,* Nicht-Markt-Ökonomik. Forschungsberichte und Einführung in ein neues Arbeitsgebiet, Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln, Berichte, 1980; *Erik Boettcher,* Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen 1974.

[18] Zur Literatur siehe u. a. *Michael Hutter,* Die Gestaltung von Property Rights als Mittel gesellschaftlich-wirtschaftlicher Allokation, Göttingen 1979. — Daß man mit Hilfe von Rechtsgestaltung die Revolution ersetzen könne, war schon um 1900 eine These von Sozialisten. An sie wird man erinnert, wenn man bei *Jan Tinbergen* liest: „Dem Gedanken von Adler-Karlsson folgend . . . erachten wir als Hauptsache die allmähliche Einschränkung der mit dem Privateigentum an Produktionsmitteln verbundenen Rechte." *Jan Tinbergen,* Menschlicher Sozialismus, in: Ulrich Gärtner und Jiri Kosta (Hrsg.),

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch die Metapher „Staat" spricht sich inzwischen nicht mehr so geläufig aus, sondern ist einer viel differenzierteren Betrachtungsweise der verschiedenen kooperierenden und konkurrierenden öffentlichen Institutionen gewichen. Es ist ja höchst aufregend, daß Kenneth Arrow jüngst schlicht feststellen konnte, es sei inzwischen der Regierung leichter, private Firmen zu kontrollieren als ihre eigenen Agencies[19]. In dieses Urteil fließen Ergebnisse von Analysen demokratischer und bürokratischer Willensbildungsprozesse ein, die Ökonomen heute mit ähnlicher Intensität studieren, wie traditionell Marktprozesse.

3.2 Aus solchen Studien ist aber auch das Schlachtengeschrei hervorgegangen, das heute in unserer Wissenschaft den ordnungspolitischen Kampf begleitet: „Marktversagen" rufen die einen, und „Staats- oder Politikversagen" rufen die anderen, um jeweils eine Umverteilung an Legitimität zu bewirken. Ich finde es nun interessant, unser Konzept der Sozialen Marktwirtschaft mit diesem Befund zu konfrontieren.

Es ist nun keine neue Entdeckung, aber wichtig, sich noch einmal klar zu machen, wie fragwürdig die theoretische Position der Väter der Konzeption vielfach gewesen ist. Für ihre massive Behauptung des Staatsversagens benötigten sie allerdings fast keine Theorie, es sei denn einige heute in dieser Form nicht mehr so sehr geschätzte Einwände gegen die Möglichkeit, in einer Zentralverwaltungswirtschaft das Produkt zu optimieren. Im übrigen lagen damals die Schwächen des Staatslenkungssystems auch ohne Theorie zutage. — Weniger deutlich waren dagegen die Stärken der Marktwirtschaft, zumal auch hier schlechte Erfahrungen vorgelegen haben. Man glaubte die Mängel durch die schon von Herrn Schlecht behandelten korrigierenden Funktionen der Globalsteuerung, der straffen Währungspolitik und der Wettbewerbspolitik vermeiden zu können. Im übrigen aber sollte es der Markt richten.

Dieses Vertrauen gründete sich (insbesondere bei Eucken und seinem Kreis) auf eine mikroökonomische Theorie, die damals auch international nahezu die herrschende gewesen ist — und deren Weiterentwicklung zu phantastisch-intelligenten Gebilden uns heute noch in Staunen versetzt. Sie füllt in etwas einfacherer Form unsere Lehrbücher. Aber was taugt sie zur Rechtfertigung der Marktwirtschaft? Erich Streissler hat es in einer ausführlichen Erörterung, die in diesen Tagen in einem Sammelband unter dem Titel „Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen" erscheint, zusammenfassend gesagt: nahezu nichts[20]. Diese

Wirtschaft und Gesellschaft, Kritik und Alternativen, Festgabe für Ota Šik zum 60. Geburtstag, Berlin 1979, S. 231.

[19] *Kenneth J. Arrow,* In Defense of Socialism, in: Dialogue, Vol. 12, 1979, S. 9.

[20] *Erich Streissler,* Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: Erich Streissler und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Theorien behandeln als Daten, was in Wirklichkeit endogene Variable sind. Sie unterstellen Ungeheuerliches in bezug auf die Kenntnisse der Beteiligten, auch im Hinblick auf die Fähigkeit, schnellstens zu reagieren oder jede Datenänderung ceteris paribus abzuwickeln. Nirgends kommen Unternehmer vor. Und was das Erstaunlichste ist: Obwohl alle am Markt Handelnden Preisnehmer sind, ändern sich (auch ohne Walras'schen Auktionator) geisterhaft die Preise.

Wen können diese Modelle davon überzeugen, daß die reale Marktwirtschaft eine schlaue Sache ist? Tatsächlich sind sie doch Waffen in den Händen der Kritiker der Marktwirtschaft, denn sie wurden die Grundlage der Theorie der „Market-Failures". Man brauchte nur die Realität (mit ihren Skalenerträgen, externen Effekten, langsamen Anpassungen etc., etc.) den „vollkommenen Zuständen" gegenüberzustellen, um die Apologeten des Marktes zu entlarven[21]. Unter den Schlägen eines akademischen „Rigo-Batorismus"[22] schienen die Behauptungen der Vortrefflichkeit der Marktsteuerung zusammenzubrechen. Und im gleichen Umfang schien dem Staat die Legitimation zum lenkenden Eingriff zuzuwachsen!

Diese Schlußfolgerung, daß Marktversagen den Staat ins Amt setzt, finden wir nun aber ausdrücklich auch bei Eucken und anderen Vertretern des Ordo-Liberalismus. Bekanntlich haben sie die Idee lanciert, daß bei Marktversagen der Staat den Beruf habe, eine Veranstaltung, genannt „Als-ob-Wettbewerb", zu organisieren[23]. Beispielsweise sollte dies auch auf oligopolistischen Märkten geschehen. Nun gibt es aber nicht viele Märkte, die nicht oligopolistisch verfaßt sind. Wäre man konsequent geblieben, hätte man bemerken müssen, daß man für den

---

Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 38 ff. Dieser Band enthält eine Reihe weiterer wertvoller Beiträge, die sich kritisch mit der Theorie des „Marktversagens" befassen. Ich habe bei der Vorbereitung des Vortrags noch Nutzen aus mir verfügbar gemachten Manuskripten bzw. Druckfahnen ziehen können. Der fertigen Band und insbesondere die Einleitung von Erich Streissler, die teilweise verblüffend ähnliche Aussagen über Wesen und Vorzüge von Marktwirtschaft wie mein Vortrag enthält, habe ich erst nach der Tagung erhalten.

[21] So verfährt auch *Kurt W. Rothschild,* Kritik marktwirtschaftlicher Ordnungen als Realtypus, in dem in Anm. 20 genannten Sammelwerk.

[22] Dies nimmt Bezug auf *Francis M. Bators* „Klassiker": The Anatomy of Market Failure, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 72, 1958, S. 351 ff.

[23] Siehe u. a. *Walter Eucken,* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1952, S. 294 f. u. 298; *Leonhard Miksch,* Wettbewerb als Aufgabe, 2. Auflage, Salzburg 1947, S. 137; *ders.,* Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 105, 1949, S. 310 - 338. Hierzu kritisch auch *Erich Streissler,* Macht und Freiheit in der Sicht des Liberalismus, in: Hans K. Schneider u. Christian Watrin (Hrsg.), Macht und ökonomisches Gesetz, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 74/II, Berlin 1973, S. 1399 f. Antikritisch dazu in der Diskussion *Hans Willgerodt,* S. 1437 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Markt mit einem Modell stritt, welches dem Staat enorme Aufgaben zugeschoben hat — nahezu alle Aufgaben der Marktwirtschaft.

3.3 Sehen wir die Sache von heute aus an, so bemerken wir zwei Fehler: A. Die Neigung, aus dem (vorgeblichen) Versagen einer Institution den Schluß abzuleiten, daß dann einer gedachten anderen Institution die Steuerungsaufgabe zuwachsen müsse. Wir nennen das heute, Demsetz folgend[24], den „Nirvana-Approach", andeutend, daß man versäumt, die Bedingungen der Möglichkeit genauer anzugeben, unter denen die andere Institution das behauptete Problem besser lösen werde. Schließlich gibt es — wie schon erwähnt — auch „Staatsversagen". Und möglicherweise ist Unvollkommenheit das Schicksal (und die Hoffnung) dieser Welt.

B. Mindestens so ernst aber wie der erste Fehler war der zweite, aus der Konfrontation von Realität und neoklassischem Modell überhaupt auf Marktversagen zu schließen. Es ginge zwar *zu weit,* aber nicht *ganz* in die Irre, wollte man behaupten, daß gerade um *der* Fälle willen, die aus der neoklassischen Theorie als „Marktversagen" herausfallen, in der wirklichen Wirtschaft Markt stattfindet. Aber am vielbehandelten Fall der Externalitäten kann solches gezeigt werden, wobei ich mich auf ein Beispiel beschränke: Der Bankrott oder der Erfolg eines Unternehmens informiert andere über Risiken und Chancen der Teilnahme am Wettbewerb. Diese anderen erhalten also ein sehr wichtiges Gut: Information. Aber hat schon je ein Amtsgericht die tatsächlichen und potentiellen Konkurrenten aufgefordert, dem Bankrotteur für diese Leistung ein Entgelt in die Konkursmasse zu zahlen — und kann man sich vorstellen, daß solche Kosten und Erträge je internalisiert werden könnten, damit das Instrument die Prozesse „optimal" steuert? Nein, ohne solche und andere Externalitäten hätte es möglicherweise kein „Marktversagen" gegeben, bestimmt aber auch keinen wirtschaftlichen Fortschritt.

Sie bemerken, worauf ich mich beziehe: auf ein ganz anderes Paradigma von Markttheorie, das seit den dreißiger Jahren nachhaltig von Friedrich v. Hayek vertreten worden ist und, so meine ich, für die Evaluierung von Wirtschaftsordnungen weit mehr leistet[25]. Der entschei-

[24] *Harold Demsetz,* Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 12, 1969, S. 1 ff.

[25] Die ersten Aufsätze hierzu in der Sammlung von *Friedrich A. Hayek,* Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach—Zürich 1952, ferner *ders.,* Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969 (darin vor allem der Vortrag „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren"); *ders.,* Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, Bd. 26, 1975, S. 12 - 21; *ders.,* Law, Legislation and Liberty. A. New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy, Bd. 2, London und Henley 1976 (vor allem Kapitel 10: The Market Order or Catallaxy), S. 107 - 132; *ders.,* New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas, London und Henley 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dende Punkt ist, daß man beim Vergleich von Wirtschaftsordnungen vor allem darauf achten soll, wie sich in den jeweiligen Ordnungen Wissen entwickelt, wie es sich offenbart, wie es verbreitet und verwertet wird — und zwar ein Wissen, das naturgemäß ungeheuer verstreut in den Individuen steckt, die — das darf ich mit Holger Bonus hinzufügen — permanent dem Prisoner's Dilemma ausgesetzt sind[26]. Hayeks Schluß ist bekanntlich, daß nur eine weitgehende Dezentralisation am Marktsystem mit Konkurrenz und Preissetzungsmacht die Möglichkeit gibt, von dem in der Gesellschaft vorhandenen Wissen Gebrauch zu machen und es vielfältig weiterzuentwickeln. („Wettbewerb als Entdeckungsverfahren" heißt eine berühmte Rede von ihm.) Freilich verschwindet damit auch die Möglichkeit, die Ergebnisse dieses evolutorischen Prozesses irgendwann einmal „optimal" zu nennen, denn auch kein Beurteiler verfügt ja über das für ein solches Urteil nötige Wissen.

Ich fasse diesen Punkt zusammen: Die alten, noch von den Vätern der Sozialen Marktwirtschaft vertretenen Begründungen für die Vorteilhaftigkeit der Marktwirtschaft haben sich in der Tat als unzureichend, wenn nicht als falsch, erwiesen. Es gibt aber andere ökonomische Theorien, die zur Rechtfertigung in weit besserem Maße geeignet sind. Sie liegen heute der Forderung nach „Mehr Markt" meist zugrunde.

3.4 Ich wende mich jetzt dem zweiten Teil der institutionellen Empfehlung der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft zu — der Empfehlung, darauf zu achten, daß der Staat ihm zugewachsene oder neu zuzuordnende Verantwortlichkeiten auch ernster nimmt als früher.

Hier ergibt sich nun gleichermaßen — ohne daß die Empfehlung als solche falsch wird — durch die neuere wissenschaftliche Entwicklung eine meiner Meinung nach wichtige Veränderung der Voraussetzungen ihrer Geltung. Ich kann das hier nicht näher begründen, aber ich habe aus den Schriften der Väter der Konzeption, insbesondere aus Eucken, den Eindruck gewonnen, daß sie zwar dem Staat in vielem mißtrauen, aber im Grunde doch einer paternalistischen Staatsauffassung anhingen, wenn sie diesem Staat die Aufgabe zuschrieben und zutrauten, die Wirtschaftsordnung zu schaffen und zu garantieren, von den anderen Aufgaben ganz abgesehen. Ihr Modell scheint der auch von der alten Wohlfahrtstheorie implizit geforderte „wohlwollende Diktator" gewesen zu sein.

Zur Interpretation siehe den oben in Anm. 20 zitierten Aufsatz von *Erich Streissler* sowie *Jochen Röpke*, Zur Stabilität und Evolution marktwirtschaftlicher Systeme aus klassischer Sicht, in: Erich Streissler und Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 124 ff.

[26] *Holger Bonus*, Öffentliche Güter und Gefangenendilemma, in: List-Forum, Bd. 10, Nr. 2, Juni 1979, S. 69 ff., wieder abgedruckt in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan, Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980, S. 129 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Insbesondere kann man dies aus ihrer entschiedenen Abwertung der Bedeutung der Verbände in modernen Gesellschaften ablesen. Sie wünschten sich den Staat immediat zu seinen Bürgern, neutral, „über den Gruppen, über den Interessen stehend" — wie das Herr Schlecht aus Alexander Rüstow zitiert hat. Hierin, speziell in der Einschätzung der Verbände, folgt ihnen, wenn ich recht sehe, die heutige empirisch orientierte Ordnungstheorie jedenfalls nicht. Freilich wird *allgemein* anerkannt, welche Gefahren von Verbänden ausgehen können, die sich zur Artikulation und Durchsetzung sogenannter „partikulärer Interessen" zusammenfinden. Aber wir wissen inzwischen auch viel besser, welche Gefahren es haben kann, wenn es solche Verbände *nicht* gibt. Das gilt gerade auch für den Arbeitsmarkt.

Nein, es scheint wenig Sinn zu haben, die Tatsache der Verfechtung eigener Interessen als solche zu mißbilligen — zumal es ungeheuer schwierig ist für einzelne und Verbände, jeweils zu erkennen, was das Gesamtinteresse erheischt. Es kommt vielmehr auf die institutionellen Arrangements an, in denen möglichst sichergestellt werden sollte, daß die Effekte der Interessenwahrnehmung dann auch für andere mehrheitlich günstige sind, daß also die Vorteile nicht vollständig internalisiert werden können — die Nachteile aber mehr als bislang.

Dies ist ja die alte Lehre des Adam Smith für den Markt. Es ist das Verdienst der „Neuen Politischen Ökonomie", sie verallgemeinert zu haben, auch für die sogenannten politischen Institutionen einschließlich des demokratischen Willensbildungsprozesses[27]. Es ist jedenfalls vernünftig, damit zu rechnen, daß sich ein großer Nutzen für viele nicht notwendig dann ergibt, wenn die Individuen direkt verpflichtet werden, solchen herbeizuführen, sondern wenn man Institutionen so konstruiert, daß der Nutzen für andere unter Umständen als Nebenprodukt von Prozessen anfällt, in denen die Individuen auch oder gar überwiegend ihren eigenen Vorteil suchen[28]. Das ist dann um so nötiger, wenn man

---

[27] Siehe Überblick und Literatur bei *Bruno S. Frey*, Ökonomische Theorie der Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 5, 1980, S. 658 ff.; *Guy Kirsch*, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen 1974; Ryan C. Amacher u. a. (Hrsg.), The Economic Approach to Public Policy. Selected Readings, Ithaca—London 1976. 1971 erweiterte das Journal of Economic Literature seine Klassifikation der erfaßten Arbeiten um den Abschnitt „Social Choice" und 1979 wurde diese Überschrift ergänzt durch „bureaucratic performance"!

[28] Zur Vermeidung von Mißverständnissen, die hier noch näherliegen als bei der Deutung der Position von Adam Smith, sei ausdrücklich angemerkt, daß hier nicht unterstellt wird, Inhaber öffentlicher Ämter handelten ausschließlich eigennützig und es gäbe nicht auch ein spezielles Ethos von Beamten. Eine ausgewogene Erörterung der Probleme der Handlungsmotive in kollektiven Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen unter Einschluß von Altruismus und Pflichterfüllung bei *Frank Münnich*, Gesellschaftliche Ziele und Organisationsprinzipien, in: Erich Streissler und Christian Watrin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die aktuelle Forderung in Betracht zieht, die autonomen Entscheidungsspielräume der Menschen tunlichst zu erweitern.

Unter Sachkennern wird heute angenommen, daß auf diesem Gebiet Möglichkeiten bestehen, die noch nicht ausgeschöpft sind. Doch wird es auch darauf ankommen, daß noch institutionelle Erfindungen gelingen, über die wir uns heute noch keine Vorstellung machen können, sonst wären es ja keine Erfindungen.

3.5 Freilich kommt es nicht nur auf neue Ideen über vorteilhafte institutionelle Arrangements (z. B. „Mehr Markt . . .") an. Auch eine Theorie der Wirtschaftsordnung kann nicht mehr nur aus einer Menge von theoretischen Aussagen über die Rechtfertigung dieser oder jener Ordnungselemente bestehen, sondern muß selbst Theorie der Bedingungen der Möglichkeit von Ordnungen sein[29].

Die Gründerväter der Sozialen Marktwirtschaft glaubten, daß das *„Soziale"* in ihrer Konzeption gleichsam die Bedingung der Möglichkeit von Marktwirtschaft hinreichend konstituiere. Aber sie haben, nicht zuletzt auf Grund ihres Staatsverständnisses und in Verallgemeinerung der höchst speziellen Situation 1948/53, keine Notwendigkeit empfunden, sich den Fragen der Herbeiführung und der politischen Sicherung von vorzugswürdigen Ordnungen genauer zuzuwenden. Dies erfordert ja auch eine Theorie des institutionellen Wandels, nicht nur eine vergleichende Typologie à la „Comparative Economic Systems". Aber einer solchen Ausweitung der Aufgabe von Ökonomen sperrte sich vor allem die theoretische Konzeption von Walter Eucken[30].

Inzwischen wird dieser Weg glücklicherweise begangen, unter anderem von jenen, die sich der „Neuen Politischen Ökonomie" zurechnen. Und wenn auch die Modelle für die Interaktion von Märkten, konkurrenzdemokratischen Prozessen und bürokratischen Organisationen zunächst noch viele, viele Fragen offenlassen, so ist doch schon eine große Menge von empirisch gehaltvollen Hypothesen verfügbar, die uns institutionellen Wandel und die Bedingungen gezielter institutioneller Veränderungen verständlicher machen[31].

(Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 163 ff.

[29] Dies sah ja schon Schumpeter als wichtige Aufgabe an, siehe *Joseph Schumpeter,* Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie (engl. Erstauflage 1942), 4. Auflage München 1975. Im neueren deutschen Schrifttum hat sehr anregend gewirkt *Jürgen Habermas,* Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973. Freilich haben alle Ordnungen notwendigerweise ein Legitimationsdefizit, siehe *Rolf Eschenburg,* Die Legitimation von Ordnungen, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan, Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980, S. 21 ff.

[30] Gemeint sind hier die Ausgrenzung wichtiger Phänomene in den „Datenkranz" und die komparativ statische Analyse.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

An sie muß heute jeder denken, der die Forderung „Mehr Markt..." stellt und ihr Realisierungschancen eröffnen will. Eine globale Strategie „Mehr Markt . . ." ist heute kaum als solche denkbar. Die Forderung „Mehr Markt . . ." kann auch nur *mit* den etablierten Mächten (Wählern, Bürokraten, Regierenden) und unter Berücksichtigung ihrer unmittelbaren Interessen und nicht gegen sie durchgesetzt werden. Appelle können nur wenig nützen — Interessenlagen müssen entweder umgestaltet werden oder es müssen Konflikte reifen, in denen Interessenlagen gleichsam systemar kippen.

3.6 Tatsächlich scheinen inzwischen auch reale Konfliktlagen herangewachsen zu sein, die bei Mitgliedern des politischen Establishments wie beim demokratischen Souverän die Bereitschaft zur Delegation von bestimmten Verantwortlichkeiten fördern, um den wachsenden Erwartungsdruck, dem sich die Politiker ausgesetzt sehen, abzulenken[32]. Wenn eben die öffentlichen Leistungen sich qualitativ verschlechtern und nicht mehr finanzierbar sind und das Ausweichen auf die nichtbudgetäre Förderung der angezielten Zwecke durch Eingriffe in Rechte der Bürger schließlich nicht nur den Output insgesamt relativ vermindert, sondern gar den Staat dem verstärkten Vorwurf aussetzt, *gerade er handle ungerecht* — 11 Millionen Haushalte haben in der Bundesrepublik Anspruch auf die vorhandenen 4,2 Millionen Sozialwohnungen: Hier findet doch unter staatlicher Aufsicht ein an sich gesetzlich verbotenes Glücksspiel statt[33]! —, dann ändern sich Interessenkonstellationen, die bislang der marktwirtschaftlichen Ordnung weniger günstig gewesen sein mögen. Es klingt vielleicht etwas zynisch, ist aber wohl

[31] Statt vieler Belege im einzelnen siehe die Überblicke in Anm. 27 oben und *Walter Adolf Jöhr*, Wirtschaft und Politik II: Ursachen und Gestaltungsprobleme in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9 1980, S. 12 ff.; *Bruno S. Frey*, Moderne Politische Ökonomie, München 1977; *Peter Bernholz*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, 3 Bde., Tübingen 1972, 1975, 1979. Richtig hat Novy darauf verwiesen, daß nach dem I. Weltkrieg sozialistische Wirtschaftsreformer über keine Theorie der Reform verfügt hätten und daß sich bislang hier auch nicht viel geändert habe. Siehe *Klaus Novy*, Strategien der Sozialisierung. Die Diskussion der Wirtschaftsreform in der Weimarer Republik, Frankfurt 1979; *ders.*, Wirtschaftswissenschaften, wirtschaftspolitische Alternativen und Wirtschaftsreformpraxis. Anmerkungen zur Debatte und ihrer vergessenen Vorgeschichte, in: Leviathan, Bd. 7, 1979, S. 466 ff.

[32] Eine zusammenfassende Betrachtung hierzu unter besonderer Berücksichtigung der hier nicht ausdrücklich behandelten internationalen Beziehungen bei *Assar Lindbeck*, The Changing Role of the National State, in: Kyklos, Bd. 28, 1975, S. 23 ff.

[33] Der Skandal der großzügigen Gewährung von Ansprüchen ohne Chance der Erfüllung wird für das Publikum freilich dadurch gemildert, daß für die von Sozialwohnungen ausgeschlossenen Massen Mieten- und Kündigungsschutzpolitik eine wenigstens teilweise Kompensation leisten. Das ist aber auch ein gutes Beispiel dafür, daß staatliche Interventionen fortgesetzt flankierende Interventionen erfordern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtig, daß in aller Regel Krisen günstigere Bedingungen für das Finden Pareto-superiorer Lösungen bieten, weswegen denn die ganze Wirtschaftsgeschichte zeigt, daß institutionelle Re-Arrangements sich vorzugsweise in Krisenzeiten anbahnen.

4. Heute befinden wir uns sogar in einer akzentuiert kritischen Situation, die es den Verantwortlichen geradezu zur Pflicht macht, sich mehr und intensiver mit den Chancen zu befassen, die die marktwirtschaftlichen Ordnungen bieten. Ich beziehe mich auf die jüngsten Erfahrungen mit der Re-Ideologisierung oder De-Säkularisierung in allen Partikeln der Welt. Überall beobachten wir, daß Staaten-Gemeinschaften sich parzellieren und Substrukturen sich inhaltlich neu definieren, sei es religiös, sprachlich, rassisch, ethnisch, politisch, regional — und in diesem Zusammenhang sich die Schwierigkeiten im Umgang mit anderen bis hin zu kämpferischen Auseinandersetzungen steigern. Unter diesen Umständen erweisen Marktwirtschaften eine besondere Leistungsfähigkeit bei der Koordination arbeitsteiliger Prozesse: Sie fordern nämlich die geringste Übereinstimmung der Beteiligten hinsichtlich politischer, religiöser und moralischer Fragen.

Was viele unserer jungen Leute, aber auch Sprecher christlicher Kirchen[34], an der Marktwirtschaft so heftig kritisieren, daß sie nämlich „unmoralisch" sei, ist seit langem einer ihrer großen Vorzüge. Drehen wir doch nur einmal die Wörter um[35] und sagen statt „unmoralisch": „tolerant". Und sagen wir statt „unpersönlich" einmal „nicht-diskriminierend"[36], so erscheinen Marktwirtschaften zwar nicht im besten, aber doch in einem besseren Licht und erfüllen zahlreiche Wünsche, die heute zum Arsenal scheinbar radikaler politischer Dissidenten gehören[37].

---

[34] Statt einzelner Belege siehe den Überblick über christliche Soziallehren und die Literaturübersicht bei *Anton Rauscher*, „Soziallehre, kirchliche", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 7, Göttingen u. a., 1979, S. 41 ff.

[35] Die Umkehr wertgeladener Begriffe praktiziert auch Wolfgang Stützel, der u. a. vorschlug, statt von „Ausfuhrüberschüssen" von „Einfuhrdefiziten" und statt von „Rentabilitätsmaximierung" oder „Profitmaximierung" von „Verlustminimierung" oder „Verlustrisikominimierung" zu sprechen. Siehe *Wolfgang Stützel*, Diskussionsbeitrag zu E. Gaugler, Marktwirtschaftliche Anforderungen an die Unternehmensverfassung, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e. V. Bonn (Hrsg.), Sicherung und Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft. Ordnungspolitische Aufgaben (Symposion III), Stuttgart 1979, S. 44.

[36] Tibor Scitovsky rechnet zwei Eigenschaften zu den wirklich großen Verdiensten des Kapitalismus: „the impersonal nature of its constraints" und unvergleichliche Flexibilität. *Tibor Scitovsky*, Can Capitalism Survive? An Old Question in a New Setting, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 70, 1980, S. 1.

[37] Daß die vertretenen Ziele auch große Teile der „Neuen Linken" eigentlich zu Anhängern von Marktwirtschaft machen müßten, zeigt *Assar Lindbeck*, Die Politische Ökonomie der Neuen Linken, Göttingen 1973 (engl. Erst-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Marktwirtschaft läßt es beispielsweise auch zu, daß sich Individuen den Leistungsanforderungen verweigern, was in nahezu allen anderen Ordnungsformen zu schweren Konflikten führt, weil sie das free-rider-problem weit weniger elegant lösen müssen[38].

Doch sollte ich — selbst in diesem Kreis — zur Vermeidung von Mißverständnissen ausdrücklich sagen, daß Marktwirtschaften zwar nicht bestimmte Moralforderungen (außer der Anerkennung von generellen Spielregeln) voraussetzen, daß sie aber als solche auch nicht Unmoral erzwingen, insbesondere nicht charitatives, brüderliches, solidarisches Handeln unmöglich machen. Wenn es dennoch relativ wenige größere gesellschaftswirtschaftliche Organisationen gibt, die dem Wirtschaftsordnungstyp „Love" (um mit Boulding zu sprechen[39]) zugeordnet werden können, so liegt das an den ungeheuer komplexen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, wenn solche Ordnungen funktionieren sollen. Was das einfachste scheint, ist ja eben sehr schwierig[40]. Es ist gut, daß sich unsere Wissenschaft inzwischen auch gründlich mit diesen alternativen Strukturen gesellig-arbeitsteiligen Wirtschaftens befaßt[41]. Solidarsysteme setzen ja zum Beispiel nicht nur besondere Motivstruk-

---

auflage 1971), S. 32 ff. Doch wird hier großenteils eine Ausweichstrategie mit Beschwörungsformeln bevorzugt, die nicht erkennen lassen, wie man sich konkret die Realisierung der Ziele vorzustellen hat. Siehe auch *Christian Watrin,* Fragen an die Kritiker von Wettbewerbsgesellschaften, in: Anton Rauscher (Hrsg.), Kapitalismuskritik im Widerstreit, Köln 1973, S. 33 ff.

[38] Aus der Horrorabteilung sei immerhin mitgeteilt, was Lenin 1918 für nötig hielt, als die russischen Arbeiter glaubten, ihre Freiheit genießen zu dürfen: „... kein einziger Gauner (auch keiner von denen, die sich vor der Arbeit drücken) darf frei herumspazieren, sondern muß im Gefängnis sitzen ... An einem vierten Ort wird man einen von zehn, die sich des Müßigganges schuldig machen, auf der Stelle erschießen ..." *Wladimir Iljitsch Lenin,* Wie soll man den Wettbewerb organisieren? (geschrieben am 7. - 10. Januar 1918), in: *Wladimir Iljitsch Lenin,* Ausgewählte Werke in zwei Bänden, Bd. II, Moskau 1947, S. 294. Alle empirischen Untersuchungen über neue Organisationsformen der „Alternativen" zeigen ebenfalls die großen Probleme der Leistungsbemessung und Leistungsbereitschaft, siehe den Literaturbericht von *Lars Clausen,* Grün ist die Hoffnung. Neue Literatur zu „alternativen Lebensformen", in: Soziologische Revue, Jg. 3, 1980, Heft 2, S. 147 bis 155.

[39] *Kenneth E. Boulding,* The Economy of Love and Fear, Belmont 1973.

[40] Siehe zusammenfassend u. a. Edmund Phelps (Hrsg.), Altruism, Morality, and Economic Theory, New York 1975; *D. Collard,* Altruism and Economy, Oxford 1978; *Frank Münnich,* Gesellschaftliche Ziele und Organisationsprinzipien, in: Erich Streissler und Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980, S. 163 ff.

[41] Daß dies keineswegs nur theoretisch-modellartig geschehen muß, wird vielfach zu wenig beachtet. Aber: „It is not sufficiently realized that institutional laissez-faire has already given rise to countless experiments. In free countries every model except that of the STE (Soviet Type Economy, K. B.) has very often been tried out — and the capitalist war economy reproduces many features of that, too." *Peter J. D. Wiles,* Economic Institutions Compared, Oxford 1977, S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

turen voraus (Altruismus), sondern (wenn sie nicht bürokratisch durchsetzt sind) auch ein ungeheures Wissen jedes einzelnen über jeden einzelnen — wie sonst sollte man wissen, was der Gemeinschaft guttut? Jeder muß jedes anderen „Großer Bruder" sein, um seine wirklichen Bedürfnisse zu kennen. Wichard von Moellendorf, einer der Schöpfer der Gemeinwirtschaftslehre, die im und nach dem I. Weltkrieg eine kurze Hoffnung vieler gewesen ist, beschrieb einmal die von den Mitgliedern geforderte Einstellung: Jeder müsse „geständig wie Steuererklärer und dienstpflichtig wie Soldaten" sein[42]! Wer würde heute für eine geschätzte Sache so unattraktiv werben! Aber er hatte (damalige Moralbegriffe für Steuerzahler und Soldaten unterstellt) recht. Marktwirtschaft aber funktioniert auch, wenn es an solchen Offenbarungsbereitschaften und Motiven fehlt oder wenn es zu viel kosten würde, sie zu erzeugen. Es ist ja kein Zufall, daß wirkliche Solidargemeinschaften nur für Spezialaufgaben oder in ziemlich kleinen Größenordnungen und in speziellen Umweltbedingungen beobachtet werden können und für moderne Groß-, ja Weltgesellschaften, um deren Ordnung es doch geht, nicht vorstellbar sind. Wie formulierte doch Dennis Robertson so richtig (1956): „What does the economist economize?" Natürlich „the most precious thing in the world" — und das ist „love"![43]

Ich fasse den letzten Abschnitt über die meiner Meinung nach verstärkten Rechtfertigungsgründe für die Forderung „Mehr Markt" in der Behauptung zusammen: Das Ordnungsmodell Markt ist in einer sehr labilen Weltlage ein kollektives Sicherungssystem, auf das die Politiker unter keinen Umständen verzichten dürfen, ja das sie ausbauen sollten.

5. Ich breche hier ab, obgleich ich zwei Probleme noch nicht angesprochen habe — aber sie könnten weitere Vorträge füllen: Der erste wird sicherlich von vielen von Ihnen vermißt. Nur ganz selten ist hier das Wort „Freiheit" gefallen, obgleich es doch sicher in einer Erörterung des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft auch aus heutiger Sicht nicht fehlen dürfte. Aber hier liegen die Dinge meist so auf der Hand, daß ich mich zurückhalten zu können glaubte, zumal sich die entsprechenden Argumente der Väter der Konzeption bislang nicht abgeschliffen haben[44]. Zwar sichert das Bestehen von Märkten nicht die politische

[42] *Wichard von Moellendorff,* Deutsche Gemeinwirtschaft, Berlin 1916, S. 34; *Gustav Schmoller,* Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 7. - 10. Tausend, Leipzig 1908, S. 528, nennt unter den Gründen, warum die zu Hunderten und Tausenden entstandenen wirtschaftlichen Genossenschaften immer klein geblieben seien: „So liegt die Ursache auf der Hand. Es fehlt ihnen meist der Kredit, das Kapital, die technische Kenntnis, es fehlen ihnen häufig die handelskundigen Leiter, noch häufiger der Gehorsam der Mitglieder; sie gehen an inneren Reibungen zu Grunde."

[43] *Dennis H. Robertson,* Economic Commentaries, London 1956, S. 154.

[44] Daß es dennoch nicht so leicht ist, über „Freiheit" zu reden, zeigt *Fritz Machlup,* Liberalism and the Choice of Freedom, in: Erich Streissler u. a.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freiheit, was gerade wir Deutschen wissen[45]. Doch gibt es bislang noch keine Anzeichen dafür, daß irgendwo zentrale Wirtschaftslenkung mit politischer Freiheit verträglich gewesen ist[46], und auch Ordnungen solidarischen Verhaltens leiden an dem Problem, wenn nicht Abwanderung Ventile öffnet.

Aber geht es denn überhaupt noch um Freiheit und Wohlfahrtszunahme? Das wirft die letzte Frage auf, die zwar ungeheuerlich ist, aber noch ähnlich knapp behandelt werden muß. Steht nicht heute etwas ganz anderes auf der Tagesordnung der Menschheit — nämlich schlechthinniges Überleben? Hat man nicht gesagt, Wachstum sei geradezu sündhaft — und muß man nicht schon deshalb die 1. Empfehlung der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, die damals in Deutschland gerechtfertigt gewesen sein mag, ablehnen? Vor 5 Jahren hat der zur Zeit in der Bundesrepublik lebende Philosoph Wolfgang Harich begründet, warum er es für unerläßlich halte, zur Aufrechterhaltung der langfristigen Lebensbedingungen der Menschen ihre Aktionsmöglichkeiten drastisch zu beschränken — und warum dies nur in einer Babeufschen Wohlfahrtsdiktatur, die an die Lenkungsmethoden des Stalinismus erinnert, möglich sei[47].

Das ist die nach meinem Wissen an keiner anderen Stelle formulierte radikale Antithese zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft — in beiden Punkten der Empfehlungen. Immerhin liegt in ihr die Anerkennung beschlossen, daß dieses Konzept auch heute zu leisten in der Lage wäre, was seine Gründer seinerzeit versprochen hatten und was für die meisten Menschen auf der Welt noch heute durchaus sinnvoll scheint. Aber es ist sicherlich zuzugeben: Zur Realisierung eines von gottähnlichen Gesetzgebern verordneten Lebensniveaus ist Marktwirtschaft, aber vielleicht nicht nur sie, gänzlich ungeeignet[48].

(Hrsg.), Roads to Freedom. Essays in Honour of Friedrich A. v. Hayek, New York—London 1969, S. 117 ff. Siehe auch das Kapitel „Political and Economic Freedom" in *P. J. D. Wiles*, Economic Institutions Compared, rev. edition Oxford 1979, S. 457 ff.

[45] „Die Geschichte lehrt jedoch nur, daß der Kapitalismus eine notwendige Voraussetzung für politische Freiheit ist. Eine hinreichende Bedingung ist er freilich nicht." *Milton Friedman*, Kapitalismus und Freiheit, München 1976, S. 30.

[46] „Es scheint also, daß für das Überdauern der politischen Freiheiten nicht eine besondere Verteilung des Eigentums, wohl aber die Existenz des Marktes wesentlich ist." „Kurz: Die Abschaffung des Marktes heißt Gulag-Gesellschaft." *Leszek Kolakowski*, Selbstgefährdung der offenen Gesellschaft, in: Neue Zürcher Zeitung (Hrsg.), Liberalismus — nach wie vor. Grundgedanken und Zukunftsfragen, Zürich 1979, S. 159 f.

[47] *Wolfgang Harich*, Kommunismus ohne Wachstum? Babeuf und der „Club of Rome", Sechs Interviews mit Freimut Duve und Briefe an ihn, Hamburg 1975. Siehe hierzu auch *Knut Borchardt*, Perspektiven der Wachstumsgesellschaft, in: Klaus von Beyme u. a., Wirtschaftliches Wachstum als gesellschaftliches Problem, Frankfurt 1978, S. 157 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit bin ich am Schluß meines Versuchs, dem vertrackten Thema gerecht zu werden. Anders als die nun folgenden Referate in den Arbeitssitzungen habe ich weniger spezifische wissenschaftliche Probleme in der sonst für gelehrte Kongresse üblichen Form abgehandelt. Aber ich kann mich auf eine Autorität stützen, wenn ich Rechtfertigung für meine Art Lösung suche, nämlich auf Hayek, der einmal gesagt hat: „From time to time it is possibly necessary to detach one's self from the technicalities of the argument and to ask quite naively what it is all about."[49]

[48] Zur Vermeidung von Mißverständnissen sei ausdrücklich angemerkt, daß die Marktwirtschaft nach Auffassung des Verfassers durchaus auch in der Lage wäre, Bedingungen zu verarbeiten, die wirtschaftliches Wachstum begrenzen. Aber dann ist das Ausbleiben von Wachstum das Ergebnis der im Rahmen der spontanen Ordnung verarbeiteten Informationen — nicht seine Vorgabe. Die Tatsache, daß sich eine Zentrale zur Steuerung der Gesellschaft des Instruments von Preissetzungen bedient, nenne ich nicht Marktwirtschaft. Es ist *Frank Münnich* (Anmerkung 40 oben, S. 187) zuzustimmen: „Eine Wirtschaftsordnung, in der die Tauschrelationen, die ‚Preise', kollektiv vorgegeben sind (und Kontrahierungszwang zu diesen Preisen besteht), und die häufig als sozialistische Marktwirtschaft bezeichnet wird, entbehrt eines wesentlichen konstitutiven Merkmals einer Marktwirtschaft und ist somit irreführend bezeichnet."

[49] *Friedrich A. Hayek,* Economics and Knowledge, in: Economica, N. S. Vol. 4, 1937, S. 54. Vielleicht ist es gar erlaubt, sich mit der folgenden Ansicht zu identifizieren: „But avoidance of naiveté and ambition is most unscientific." *Peter J. D. Wiles,* Economic Institutions Compared, Oxford 1977, S. 7 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 1

Die soziale Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Hans-Jürgen Krupp, Berlin

Montag, 15. September 1980, 15.00 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Anita B. Pfaff* und *Martin Pfaff*, Augsburg

1. Einleitung

Die für die 80er und 90er Jahre prognostizierten wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen, insbesondere niedere oder gar sinkende Wachstumsraten, zusammen mit stagnierenden bzw. sinkenden Geburtsraten, werden den Bewegungsspielraum der Sozialpolitik erheblich einengen. Heute schon läßt sich absehen, daß die mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft verbundene spezifische Mischung von marktwirtschaftlichen und sozialpolitischen Elementen von diesen Entwicklungen wesentlich beeinflußt werden wird. Dies betrifft sowohl die Leistungsstruktur des Systems der Sozialen Sicherung als auch das Ordnungssystem des Arbeitsmarktes.

Seit ihrer Geburt hat die Soziale Marktwirtschaft einen Entwicklungs- und Reifungsprozeß durchlaufen. Dieser schlägt sich nicht nur in der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch in legislativen und judikativen Entscheidungen nieder. Die Soziale Marktwirtschaft hat sich demnach sowohl im positiven Sinn als auch im normativen Rahmen über die Jahre hinweg gewandelt. Wenn wir die unterschiedlichen Definitionen durch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und die einschlägige Jurisprudenz heranziehen, so bleibt — wenn auch Konsens in manchen Bereichen besteht — ein genügend breiter Interpretationsspielraum erhalten, der für ihre zukünftige Ausgestaltung von erheblicher Bedeutung sein kann.

Dies darf nicht erstaunen: Denn die Soziale Marktwirtschaft stellt ein gemischtes System dar, das sowohl Markt- als auch soziale Komponenten enthält. Naturgemäß muß diese Ordnung zu Prozessen und Ergebnissen führen, die von einer sonst gleichartigen (wenn auch nur hypothetisch definierbaren) reinen Marktwirtschaft abweichen. Die sozialen Komponenten umfassen sowohl direkte Eingriffe in die Marktprozesse als auch deren indirekte Beeinflussung durch die Legislative, Exekutive, Judikative und die Tarifparteien. Insbesondere ist hier der monetäre und reale Umverteilungsprozeß zu nennen. All diese Interventionen werden mit „der Sozialpolitik schlechthin" identifiziert[1].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alternative Rollen der Sozialpolitik[2] in der Sozialen Marktwirtschaft können unterschiedlich definiert werden:

— Idealtypische Rollen der Sozialpolitik gegenüber marktwirtschaftlichen Prozessen können von unterschiedlichen Leitbildern über die wünschenswerte Rolle des Einzelmenschen, der Familie, kleiner und großer Leistungsnetze, insbesondere der Gebietskörperschaften, abgeleitet werden. Beispielhaft sei an die drei „Modelle" der Sozialpolitik nach Titmuss erinnert, die als Grundlage für unterschiedliche Konzeptionen des Begriffes „Soziale Marktwirtschaft" dienen können[3].

— „Realtypische" Rollen der Sozialpolitik können als Alternativen zu der gegenwärtigen (realen) Sozialpolitik verstanden werden.

Sie weisen auf spezifische Veränderungen in der Politik der Sozialen Sicherung der Arbeitsmarktpolitik hin, die sich als konkrete Zukunftsperspektiven für die nächsten Jahre anbieten.

Zukünftige Entwicklungen der Rolle der Sozialen Marktwirtschaft ergeben sich sowohl aus Änderungen in den verfolgten Zielen als auch der realen — wirtschaftlichen und demographischen — Rahmenbedingungen. In Tabelle 1 sind illustrativ 8 mögliche Veränderungen der Rahmenbedingungen („Szenarien") aufgezeigt, die von unterschiedlichen Entwicklungen der Geburtenrate, des Rohstoffangebotes und des technischen Fortschrittes ausgehen. Mit jedem dieser Szenarien könnte eine unterschiedliche „Rolle der Sozialpolitik" assoziiert werden. Im Rahmen dieses Beitrages kann jedoch nur auf einige dieser Entwicklungen — die wir als wahrscheinlicher erachten — eingegangen werden.

Dabei geht es um folgende Fragen:

1. Welche wirtschaftlichen und rechtlichen Ansatzpunkte ergeben sich für eine Betrachtung der Verflechtung zwischen Sozialpolitik und Marktwirtschaft? (Abschnitt 2).
2. Welche konkreten Notwendigkeiten und Möglichkeiten entstehen für die Politik der Sozialen Sicherung bzw. für die Arbeitsmarktpolitik aus den sich bereits heute für die nächsten Jahre abzeich-

---

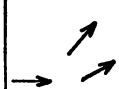
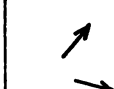
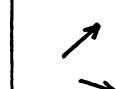
[1] *Christian Wartin,* Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: Bernhard Külp und Heinz-Dieter Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, S. 963 ff.; *Reinhard Blum,* Soziale Marktwirtschaft, Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus, Tübingen 1969.

[2] Martin Pfaff, H. Voigtländer (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 52 ff.

[3] *Richard M. Titmuss,* Social Policy, London 1974, S. 30 - 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: Acht mögliche Szenarien für die zukünftige demographische und wirtschaftliche Entwicklung sowie korrespondierende Rollen der Sozialpolitik

Szenario	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Geburtenentwicklung	konstant oder wachsend				sinkend			
Rohstoffe	vorhanden		verknappt		vorhanden		verknappt	
technischer Fortschritt (stv. eig. Arbeitsproduktivität)	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum					(Frauenerw.)			
Wirkungen auf das Umverteilungsvol.: an Alten an Kinder								
Arbeitskräfte:	knapp	sehr knapp	Überschuß	?	knapp	sehr knapp	Überschuß	?
Schlußfolgerungen:								
Verteilungskonflikt "Alt"-Erwerbstätige	sehr gering	gering	ja	ja	gering	ja	ja	sehr groß
Arbeitsmarktpolitik Konsequenzen bzw. nötige Maßnahmen der AM-Politik	keine od. geringe Probleme	Verlängerung der Arbeitszeit Erhöhung d. Beschäftigtenzahl	Beschäftigungspolitik (Verkürzung d. Arbeitszeit	?	keine od. geringe Probleme	Verlängerung der Arbeitszeit Erhöhung d. Beschäftigtenzahl	Beschäftigungspolitik (Verkürzung d. Arbeitszeit	?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nenden wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen? (Abschnitt 3).

3. Welche Folgerungen ergeben sich für die Rolle der Sozialpolitik aus der prognostizierten Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung? (Abschnitt 4).

2. Theoretische Ansatzpunkte

Welche wirtschaftlichen und rechtlichen Ansatzpunkte ergeben sich für eine Betrachtung der Verflechtungen zwischen Sozialpolitik und Marktwirtschaft?

Zunächst sollen einige grundsätzliche wirtschafts- und finanztheoretische Überlegungen in Erinnerung gerufen werden. Die Hauptaufgabe einer reinen (hypothetischen) Marktwirtschaft ist es, bei vorhandener Faktorausstattung und bei gegebener Technologie für ein effizientes Gleichgewicht auf allen Güter- und Faktormärkten zu sorgen. Damit werden die folgenden Größen bestimmt: Angebots- (und Nachfrage)-mengen aller Güter und Dienstleistungen; Preise aller Güter und Dienstleistungen; Angebots- (und Nachfrage)mengen aller verwendeten Faktoren und Preise aller Faktoren.

Bei der Realisierung technischen Fortschritts (bzw. dann, wenn Kapazitätseffekte von Investitionen wirksam werden) und/oder wenn die eingesetzten Faktormengen und die zur Verfügung stehenden Rohprodukte sich erhöhen, tritt eine Steigerung der Gesamtproduktion ein. Insofern als diese Veränderungen verschiedene Produktionszweige unterschiedlich treffen, ist mit diesem Wachstum auch eine Veränderung der (relativen) Produktions- und Preisstruktur verbunden[4].

Diese beschränkten Allokations- (und Wachstums)aufgaben kann die Marktwirtschaft (zumindest theoretisch) effizienter als jedes andere System leisten, wenn weder Marktfehler[5] (externe Effekte, Unteilbarkeiten, steigende Grenzerträge, und Kollektivgüter), noch Situationen von nichtmarktfähigen Gütern auf Grund von Informationsmängeln (wie bei medizinischen Leistungen), noch eine allgemein anerkannte besondere Schädlichkeit von Gütern (Nikotin, Drogen, Alkohol) vorliegen. Trifft dies jedoch nicht zu, reicht der Marktmechanismus bekanntlich für eine effiziente Allokation nicht aus.

Dem Staat fallen im allokativen Bereich demgemäß zwei Funktionen zu:

---

[4] *Egon Sohmen,* Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, Kap. 3 und 4.

[5] Ebenda, Kap. 5 und 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Gewährleistung der Versorgung mit den sonst nicht oder nicht ausreichend erstellten Gütern, sowie die Eindämmung der Produktion schädlicher Güter; und:

— Die Gewährleistung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbsmechanismus auf den anderen Märkten[6].

Zu diesen allokativen kommen noch stabilitäts-, wachstums- und verteilungspolitische Aufgaben, die aus der Wirtschafts- und Finanztheorie hinlänglich bekannt sind und deshalb nicht weiter vertieft werden sollen.

Wie spiegelt sich nun die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im Grundgesetz wieder? Ob eine eindeutige Festlegung auf die Marktwirtschaft aus dem Grundgesetz resultiert, ist strittig[7]. Wir gehen bei der Beurteilung dieser Frage mit jenen Vertretern des Verfassungsrechtes und der Sozialwissenschaften konform[8], die die Bestimmungen des Grundgesetzes (insbesondere Art. 2, 3, 6, 9, 11, 12, 14, 15, 20 GG) dahingehend interpretieren, daß das Grundgesetz wohl einen Rahmen für die Wirtschafts- und Sozialordnung steckt, der mit den Ausprägungen der Sozialen Marktwirtschaft in ihrer realisierten Form weitgehend kompatibel ist. Von einer totalen Identität des ordnungspolitischen Rahmens des Grundgesetzes mit der Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft[9] läßt sich nach unserer Meinung jedoch nur dann ausgehen, wenn man den Begriff Soziale Marktwirtschaft sehr breit faßt, indem man rein formale Kriterien — unabhängig von materiellen, insbesondere quantitativen Auswirkungen — der Definition der Sozialen Marktwirtschaft zugrundelegt.

Aus den angeführten Bestimmungen des Grundgesetzes (vor allem aus Art. 2, 3, 6 und 20) lassen sich mindestens mit derselben Validität wie bei Fragen der marktwirtschaftlichen Ordnung auch die notwendigen Funktionen des sozialen Ausgleichs und der Umverteilung ableiten. In welcher Art und Höhe eine Sicherung erfolgen muß, geht daraus allerdings nicht eindeutig hervor.

---

[6] Z. B. *Erich Arndt*, Wirtschaftsordnung und Ordnungspolitik im Wandel, in: Erich Arndt, Wolfgang Michalski, Bruno Molitor, Wirtschaft und Gesellschaft. Ordnung ohne Dogma, Tübingen 1975, S. 64 f.

[7] *Heinz Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung, 6. überarbeitete Auflage, München, Wien 1978, S. 102 ff.

[8] Zu dieser Gruppe gehören nach Lampert z. B. *Ernst Rudolf Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Auflage, Tübingen 1953, Bd. 1; *Andreas Hamann*, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Neuwied, Berlin, Darmstadt 1958.

[9] *Hans Carl Nipperdey*, Soziale Marktwirtschaft und Grundsatz, in: Kartellrundschau, Heft 2, 3. Auflage, Köln 1965, zitiert nach *Heinz Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung, S. 106.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Instrumente des sozialen Ausgleichs oder der sozialen Korrektur lassen sich für die hier verfolgte Zielsetzung am ehesten unterscheiden in Maßnahmen, die

— den pretialen Koordinationsmechanismus des Marktes entweder dirigistisch oder regulativ oder marktkonform beeinflussen; und solche, die

— die personelle Verteilung direkt beinflussen.

Bezogen auf die Verteilung der Einkommen sind die letzteren die Instrumente des „personellen Finanzausgleichs"[10]: die expliziten monetären und realen Transfers, gewisse implizite monetäre Transfers (wie z. B. die Auswirkungen des Ehegattensplitting im Steuerrecht), und ihre Finanzierungsströme. Im Volumen sind sie in etwa identisch mit dem Sozialbudget[11]. Auf die Verteilung des Vermögens und der Rechte („entitlements") kann hier nicht eingegangen werden.

Die Verflechtungen zwischen Marktwirtschaft und Sozialpolitik können auch durch die von ihnen ausgelösten wirtschaftlichen Ströme — im Zusammenhang des Wirtschaftskreislaufs — betrachtet werden: Da das Marktergebnis von der Ausgangsverteilung der Ressourcen bestimmt wird, diese aber ihrerseits von der sozialen Umverteilung abhängt, sind beide Aspekte eng verwoben. Daraus wird deutlich, daß zwar der Koordinationsprozeß einer reinen Marktwirtschaft — keineswegs jedoch ihr wirtschaftliches Ergebnis — eindeutig feststellbar ist[12]. Die Verflechtung von Markt und Umverteilung wird von der anderen Seite ebenso deutlich, wenn man berücksichtigt, daß das Volumen der sozialen Umverteilung letztendlich vom Marktergebnis, d. h. dem Produktionsvolumen und seiner Struktur bestimmt wird.

3. Auswirkungen wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen auf den Spielraum der Sozialpolitik

Gegen den Hintergrund der im Wirtschaftskreislauf auftretenden Verflechtungen wenden wir uns nun der eingangs aufgeworfenen Frage (2.) zu:

---

[10] *Wolfgang Stützel,* Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e. V., Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie, Bonn 1978, S. 28.

[11] Von einer totalen Identität kann insofern nicht ausgegangen werden, da beispielsweise die Bildungsausgaben größtenteils nicht im Sozialbudget erfaßt werden. Diese stellen jedoch wichtige Realtransfers dar.

[12] *Anita B. Pfaff,* Normative Basis of Implicit Grants, in: Martin Pfaff, (Hrsg.), Grants and Exchange, Amsterdam, New York 1976, S. 79 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Welche konkreten Notwendigkeiten und Möglichkeiten entstehen für die Politik der Sozialen Sicherung bzw. für die Arbeitsmarktpolitik aus den sich bereits heute für die nächsten Jahre abzeichnenden wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen?

3.1 Die Politik der Sozialen Sicherung

Als Beispiel wird nun auf die Verteilungswirkungen der Alterssicherung und Familiensicherung eingegangen, da diese beiden Funktionen die höchsten monetären Transfers aufweisen[13].

Das für die soziale Sicherung generell und für die Alters- und Familiensicherung speziell zur Verfügung stehende Finanzvolumen variiert, bei gleichbleibendem Steuer- und Sozialversicherungsrecht, vor allem in Abhängigkeit von wirtschaftlicher Entwicklung, Beschäftigtenzahl und Lohnsumme.

Die für das Aufkommen wichtigsten Steuern — Einkommen- inklusive Lohnsteuer und Mehrwert- einschließlich Einfuhrumsatzsteuer — sowie die Sozialversicherungsbeiträge werden zudem noch von der Preisentwicklung beeinflußt.

Für die nächsten Jahre werden keine sehr hohen Raten des wirtschaftlichen Wachstums erwartet. Bezüglich der Auswirkung auf die Löhne geht der Rentenanpassungsbericht[14] von 5, 6 oder 7 vH pro Jahr in seinen Projektionen bis 1994 aus.

Die Beschäftigtenziffern — beschränkt auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten — sollen von 1979 bis 1994 laut Rentenanpassungsbericht[15] nach mittlerer Schätzung geringfügig (von 19,7 Mill. auf 20,3 Mill.) ansteigen. Die Projektionen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bis zum Jahre 1990 sehen ein Anwachsen des männlichen deutschen Erwerbspotentials von insgesamt 15,2 Mill. (1975) auf 15,7 Mill. (1990) und das der Frauen von 9,3 Mill. auf 9,7 Mill. voraus[16].

---

[13] Dem Ausgabenvolumen nach ist die Funktion Alter und Hinterbliebene die wichtigste mit 38,4 v. H. des Sozialbudgets im Jahr 1979, gefolgt von der Funktion Gesundheit mit 33,5 v. H. und der Funktion Familie mit 14,1 v. H. Die Funktion Gesundheit bleibt in dieser Diskussion außer acht, da sie zum größten Teil Realtransfers umfaßt. (Sozialbericht 1980, S. 81, Bundestagsdrucksache 8/4327).

[14] Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über deren Finanzlage in den künftigen 15 Kalenderjahren, gemäß § 1273 und 579 der Reichsversicherungsordnung, § 50 des Angestelltenversicherungsgesetzes und § 71 des Reichsknappschaftsgesetzes (Rentenanpassungsbericht 1980), Bundestagsdrucksache 8/3845, S. 23 ff.

[15] Ebenda, S. 30.

[16] *Wolfgang Klauder, Gerhard Kühlewind, Peter Schnur, Manfred Thon,* Mittel- und längerfristige Arbeitsmarktprojektionen des IAB, Beiträge AB, Nürnberg 1977, S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies bedeutet ein Anwachsen um nicht ganz 4 vH.

Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung werden bei einem jährlichen Lohnanstieg von 5 vH (7 vH) bei mittlerem Beschäftigungsniveau von 1979[17] 120,4 Mrd. DM auf 1994 261,6 Mrd. DM ansteigen.

Maßgeblich für die Ausgaben des Alterssicherungssystems ist vor allem der Altersaufbau der Bevölkerung bestimmend und — in Anbetracht des hohen Anteils der Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung an den Beziehern von Leistungen der Institutionen der Alterssicherung — der Versichertenbestand der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Projektionen gemäß der 5. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes sind aus Tabelle 2 zu ersehen. Die Projektionen der Rentenbestände und -zugänge sind aus dem Rentenanpassungsbericht 1980 ersichtlich[18].

Es wird deutlich, daß die Gruppe der 60 - 65 (65 - 70)jährigen bis 1980 (1985) abnimmt, um dann bis 1985 (1990) anzusteigen, bis 1994 (1999) zu schwanken und danach rapide zuzunehmen. Ab etwa 1990 deuten Projektionen des IAB auf eine Abnahme des Erwerbspersonenpotentials hin[19]. Für den Rentenbestand wird ein kontinuierliches Anwachsen bis 1994 erwartet (von 11 Mill. Renten 1978 auf 12,4 Mill. 1994); das sind insgesamt etwa 13 vH.

Während also in einem etwa gleichlangen, wenn auch nicht identischen Zeitraum die Zahl der Erwerbspersonen um etwa 4 vH. (die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um etwa den gleichen Prozentsatz) zunimmt, steigt die Zahl der Renten und in etwa auch der Rentner um etwa 13 vH.

Besonders deutlich wird die Relation bei einer Betrachtung der Alterslastkoeffizienten (vgl. Abbildung 1). Auf die heutige Situation (ganz grob) übertragen, würde dies einem um 9 vH. höheren Ausgabevolumen entsprechen (d. h. 9 - 10 Mrd. DM).

Laut Rentenanpassungsbericht wird nach geltendem Leistungsrecht das Ausgabevolumen von 125,4 Mrd. DM im Jahre 1979[20] auf 280,2 Mrd. DM (352,5 Mrd. DM)[21] im Jahr 1994 bei 5 (7) prozentigem jährlichen Lohnanstieg und mittlerem Beschäftigungsniveau steigen. Bei einer nur 5prozentigen durchschnittlichen Lohnerhöhung würde die 1981 erfol-

[17] Rentenanpassungsbericht 1979, Bundestagsdrucksache 8/2709, S. 92.

[18] Rentenanpassungsbericht 1980, S. 27 und 28.

[19] *Wolfgang Klauder*, Die Bedeutung des Bevölkerungsrückgangs für Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Politik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/1980.

[20] Rentenanpassungsbericht 1979, S. 28.

[21] Rentenanpassungsbericht 1980, S. 27 und 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gende Beitragserhöhung um 0,5 Prozentpunkte nicht ausreichen, um die Rentenausgaben nach geltendem Recht zu decken[22].

Fügt man diesem Puzzle die für 1984 erforderliche Reform des Rentenrechts[23] hinzu, geht man desweiteren von der derzeit in der politischen Diskussion favorisierten Lösung aus und der Annahme, es würden alle Renten (auch laufende Renten!) nach neuem Recht berechnet, so würde dies 1979 zusätzliche Rentenausgaben zwischen 1,3 vH. und 2,7 vH. (maximal 5,6 vH.) verursachen[24], ohne daß die Kindererziehungsjahre angerechnet werden. Änderungen im Rentenrecht sind allerdings nicht für den Rentenbestand vorgesehen. Es würden de facto, wenn die Reform am 1. 1. 1985 in Kraft tritt, nach weiteren 10 Jahren etwa zwei Drittel aller Renten nach neuem Recht berechnet; das würde Mehrausgaben im Vergleich zu den projezierten Ausgaben von 0,5 vH. - 1,8 vH. (maximal 3,7 vH.) verursachen. Mit sehr hohen Kosten würden allerdings Kindererziehungsjahre zu Buche schlagen. Diese sollen jedoch aus Bundesmitteln finanziert werden[25].

Die Lage der gesetzlichen Rentenversicherung kann exemplarisch für die Alterssicherung insgesamt angeführt werden. Die anderen Systeme (bis auf die Kriegsopferversorgung und Kriegsopferfürsorge) unterliegen ähnlichen Gesetzmäßigkeiten.

Für den Bereich der *Familiensicherung* sind, was die Begünstigung von Ehegatten betrifft, die Einkommensentwicklung und der Umfang der Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen maßgeblich.

Die Familienleistungen insgesamt sind von 1970[26] bis 1979[27] von 32,2 Mrd. DM um 86 vH. auf 60,1 Mrd. DM angestiegen. Die Leistungen für Kinder sind dabei von 16,1 Mrd. DM um 83 vH. auf 29,4 Mrd. DM, die für Ehegatten von 14,7 Mrd. DM um 90,5 vH. auf 28,0 Mrd. DM gestiegen[28]. Der Anteil der Funktion Familie generell und der für Kinder speziell am Sozialbudget hat in dieser Periode abgenommen. Maßgeblich für diese Entwicklung war vor allem die Abnahme der Kinderzahl[29]. Die Projektionen auf das Jahr 1984 sehen ein weiteres relatives

---

[22] Rentenanpassungsbericht 1979, S. 36.

[23] BVerfGE 39, 169.

[24] Sachverständigenkommission für die Soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur Sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Bonn 1979, S. 89 - 90.

[25] Ebenda, S. 91.

[26] Sozialbericht 1978, S. 167.

[27] Sozialbericht 1980, S. 79.

[28] Sozialbericht 1978, S. 167 und Sozialbericht 1980, S. 79.

[29] Vgl. Tabelle 1. Die Abnahme der Ausgaben ist allerdings weniger stark als die Abnahme der Kinderzahl, da der Leistungsumfang pro Kind zugenommen hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Absinken der Leistungen für Kinder bei steigendem Anteil der Leistung für Ehegatten vor[30].

Unter der Funktion Ehegatten haben die Steuerersparnisse durch das Ehegattensplitting im Einkommenssteuerrecht besonderes Gewicht. Im Jahre 1974 betrugen sie etwa 13,5 Mrd. DM. Für 1987 werden bereits 97,0 Mrd. DM prognostiziert[31]. Der Anstieg könnte durch eine Veränderung der Steuerprogression abgemildert werden.

Das Kindergeld ist seit 1975 die volumenmäßig umfangreichste Position unter der Funktion Kinder. Zunehmend sind weniger Kinder davon betroffen: Von 1975 - 79 war eine Abnahme von fast 1 Mill.[32] Kindern zu verzeichnen. Ein Blick in Tabelle 2 zeigt auf, daß dieser Trend — selbst bei derzeit leicht steigenden Geburtenziffern — anhält. Die demographisch bedingte Abnahme der Ausgaben unter dieser Leistungsart wurde durch die Erhöhung der Kindergeldsätze 1978, 1980 und 1981 kompensiert. Allerdings deuten die Bevölkerungsprognosen einen weiteren rapiden Rückgang der Kinderzahlen und damit c. p. Ausgabeneinsparungen an. Während es 1980 etwa 15 Mill. Jugendliche und Kinder unter 20 Jahren gab, werden es voraussichtlich 1990 nur noch 11 Mill. und im Jahr 2000 10,5 Mill. sein. Dies bedeutet in den kommenden 10 Jahren einen Rückgang um mehr als ein Viertel. Nachdem jedoch vor allem die Mehrkinderfamilien abnehmen und nach geltendem Recht die Leistungen für die zweiten Kinder höher als für die ersten, und die dritten höher als für die zweiten Kinder sind, würde dies zu einer Ausgabeneinsparung von weit mehr als einem Viertel (vielleicht etwa der Hälfte) führen. Tatsächlich kompensieren Leistungssteigerungen nach den Projektionen die Einsparungen[33].

3.2 Die Arbeitsmarktpolitik

Ähnlich wie für den Bereich der Politik der Sozialen Sicherung sind die im Grundgesetz verankerten Rahmenbedingungen u. E. durchaus kompatibel mit einem breiten Spektrum von alternativen Rollen der Arbeitsmarkt- sowie der Beschäftigungspolitik. Desweiteren können auch die Zielvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes herangezogen werden, aus denen die normative Grundlage für eine wachstums- und damit beschäftigungsfördernde Politik abgeleitet werden kann. Vollbeschäftigung wurde dadurch auch offiziell zum wirtschaftspolitischen Ziel erklärt.

---

[30] Sozialbericht 1980, S. 79 und 81.

[31] Ebenda, S. 129.

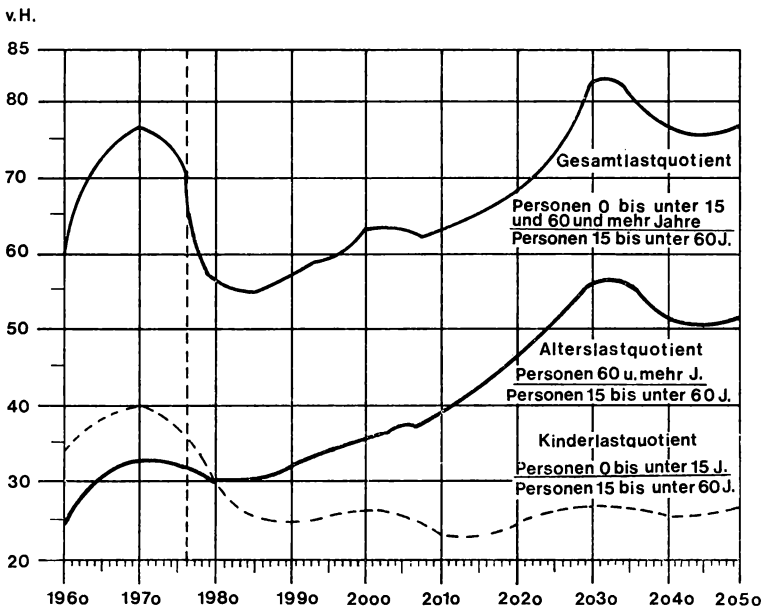
[32] Ebenda, S. 109.

[33] Ebenda, S. 109.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Niemand zieht heute ernsthaft eine rein marktwirtschaftliche Lösung in Erwägung, nach der am Arbeitsmarkt der Wettbewerb auf Anbieter- und Nachfrageseite gewährleistet sein sollte. Aus Gesichtspunkten der Ungleichheit würde dies Art. 2 und 20 GG widersprechen. Die staatliche Ordnungsfunktion wird also darauf reduziert, allzu große Ungleichgewichte auszugleichen, Konflikte zu vermeiden und beilegen zu helfen.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 1960 - 2050



Quelle: Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 52, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978, S. 106.

Lohnniveau und Lohnstruktur kommen nicht auf vollkommenen Wettbewerbsmärkten, sondern auf äußerst unvollkommenen Märkten zustande, die durch beschränkte Mobilität, mangelnde Information und andere institutionelle wie sozialpsychologische Barrieren gekennzeichnet sind. Damit entsprechen die in der Praxis realisierten Arbeitseinkommen nicht dem Beitrag zur gesellschaftlichen Wertschöpfung: Zum einen finden sich „negative" Diskriminierungsfälle (z. B. auch heute noch Frauenlöhne), zum anderen „positive" Diskriminierungsfälle insofern, als direkt über Entlohnungsstrukturen, durch gruppenspezifische Nebenleistungen, Rechte oder qualitative Ausgestaltung von

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsverhältnissen Entlohnungen gewährt werden oder werden müssen, die über der tatsächlichen, perzipierten oder erwarteten Leistung liegt.

Die Arbeitsmarktpolitik kommt heute sowohl in globalen als auch in spezifischen Maßnahmen zum Tragen:

— Globale konjunktur- und infrastrukturpolitische Maßnahmen versuchen, ein gesamtwirtschaftliches Nachfragedefizit auszugleichen und damit die Gesamtzahl der Arbeitsplätze zu erhöhen; hier spielt die Arbeitsmarkt- (und damit die Sozial-)politik noch immer eine zur allgemeinen Vollbeschäftigungs- (und damit Wirtschafts-)politik flankierende Rolle.

— Spezifische Maßnahmen bestehen aus den arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen für bestimmte Zielgruppen (Schwerbehinderte, Jugendliche, Frauen, ältere Menschen usw.). Dazu kommt das „Arbeitsmarktpolitische Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen" (Mai 1979): Mit seiner gezielten Ausrichtung auf Problemregionen, den Versuch, das Entstehen der Arbeitslosigkeit zu verhindern und dem gezielten Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (insbesondere für teilzeitarbeitsuchende Frauen und für die Gestaltung allgemeiner gesellschaftlicher Leistungen) geht es auf die Probleme persistenter Arbeitslosigkeit ein, die auch in einer Periode globaler Beschäftigungsexpansion vorhanden sind oder sich sogar noch akzentuiert haben.

Die traditionellen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik — vom Kurzarbeits- und Schlechtwettergeld bis hin zu den beruflichen Fortbildungs- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsmaßnahmen und andere Mobilitätshilfen — sind als Unterstützung der Selbststeuerungsfähigkeit der Marktprozesse anzusehen. Jedoch wird zunehmend offensichtlich, daß die in § 1 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) festgelegten Ziele nicht durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf der Grundlage des AFG erreicht werden können, da die Arbeitsmarktpolitik weder Angebots- und Nachfragemengen noch Faktorpreise autonom steuern kann; ihre Rolle bei der Schaffung zusätzlicher dauerhafter Arbeitsplätze ist daher äußerst beschränkt. Im Rahmen der gesamten Beschäftigungspolitik wird die Arbeitsmarktpolitik demnach im Prinzip eine reaktive und komplementäre Rolle spielen, um die im § 2 AFG angesprochenen distributiven Ziele besser erreichen zu können. Somit konzentriert sie sich auf Struktur- und weniger auf Mengeneffekte im Arbeitsmarkt.

Der soziale Charakter der Arbeitsmarktpolitik wird auch in der spezifischen Gestaltung der im Markt entstehenden „Primär"-Ein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommen offensichtlich. Nur zu oft wird mit Recht gefordert, daß sich marktpolitische Eingriffe — beispielsweise zur Sicherstellung der ökonomischen Gleichbehandlung von Mann und Frau, von Jung und Alt, von Gesunden und Behinderten — mit der Gestaltung der Primäreinkommen zu befassen hätten. Denn nur so kann das Dilemma eines beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssystems, daß die Ungleichheiten in Markteinkommen sich auch in Disparitäten der sozialen Leistungen niederschlagen müssen, umgangen werden.

Dabei kommt aber die Problematik selektiver Lohnstrukturen zum Vorschein: Die durch die Sozialpolitik bewirkten „Verzerrungen" der „marktmäßigen Angebots- und Nachfragestrukturen" sind als Schutz und Begünstigung sozial schwächerer Gruppen konzipiert wie für Behinderte, ältere Arbeitnehmer (Kündigungsschutz) und Frauen (Mutterschaftsurlaub), Jüngere (Regelung der Ausbildung). Tatsächlich können solche Regelungen dann gegen die intendierte Zielgruppe wirken, wenn zu den vorgeschriebenen Bedingungen die Begünstigten nicht eingestellt werden. Dies schlägt sich z. B. in der Dauer der Arbeitslosigkeit wie in der höheren Arbeitslosigkeit bestimmter Gruppen nieder.

Die Argumente gegen die Mindestlohngesetzgebung können hier analog angeführt werden. Die bekannte Tatsache, daß auf der Preisabsatzfunktion nur Menge oder Preis gewählt werden kann, trifft auch hier zu. So kann der perverse Effekt auftreten, daß als Folge der Bestimmungen zum Schutz bestimmter Gruppen diese nur noch sehr viel schwerer Arbeit finden. Um die Kontinuität der Arbeit sicher zu stellen, zieht ein Arbeitgeber bei gleichem Lohn Männer den Frauen vor, da diese wegen Mutterschaftsurlaub vorübergehend die Arbeit unterbrechen können. Ältere Arbeitnehmer verfügen zwar über einen ausgedehnten Kündigungsschutz und sind daher seltener von Arbeitslosigkeit betroffen; sind sie aber arbeitslos, haben sie sehr große Schwierigkeiten, wieder Arbeit zu finden. Die in diesem Fall nicht allein vom Staat, sondern teils auch durch die Tarifpartner festgelegten impliziten Transferelemente in der Lohnstruktur wirken somit zum Nachteil der Arbeitnehmer.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma bietet sich nur, wenn die im Lohn enthaltenen Transferelemente nicht vom Arbeitgeber (und damit von den Konsumenten über Güterpreise), sondern über öffentliche Lohnzuschüsse abgedeckt werden. Dadurch kann die sozialpolitische Intention des Gesetzgebers erfüllt werden, ohne daß der Arbeitgeber zu unerwünschten „Abwehrreaktionen" greift.

Welche Perspektiven ergeben sich für die nächsten Jahre? Wie kann und soll die Kombination von Markt und sozialem Ausgleich im Arbeitsmarkt aussehen?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bestimmungsgrößen, die für die soziale Sicherung maßgeblich sind, determinieren weitgehend auch die Arbeitsmarktsituation:

— wirtschaftliches Wachstum (Produktivitätsentwicklung) und

— Entwicklung des Bevölkerungs- bzw. des Arbeitspotentials.

Zusätzlich wirkt jedoch auch die Umverteilung selbst durch die Schaffung von Konsumnachfrage auf den Arbeitsmarkt ein.

Wie aus der Bevölkerungsprognose deutlich wird (Tabelle 2), steigt die Zahl der 15 - 60 (bzw. 65)-jährigen bis 1985 weiter an. Erst 1990 wird sie das jetzige Niveau erreicht haben. Ab 1984 beginnt jedoch der Anteil der Männer in dieser Altersgruppe zu überwiegen.

Das bedeutet, daß die Erwerbsquote der gesamten Gruppe c. p. leicht ansteigen wird, da Männer im erwerbsfähigen Alter eine wesentlich höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen. Diesem Trend wirken allerdings gegenläufige Tendenzen entgegen — die längeren Ausbildungszeiten, die flexible Altersgrenze sowie die generell steigende Tendenz der Frauenerwerbstätigkeit.

Die demographischen Daten deuten bis zum Ende dieser Dekade auf eine angespannte Arbeitsmarktlage hin. Noch kommen geburtenstarke Jahrgänge neu in den Arbeitsmarkt. Ab 1987 - 1990 nehmen allerdings demographisch bedingt die Neuzugänge ab[34].

Die besondere Problematik der zukünftigen Arbeitslosigkeit wird aus mittel- und langfristigen Arbeitskräfteangebots- und -bedarfsprognosen ersichtlich: Sie kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß bis in das Jahr 1990 ein Überschuß des Angebots gegenüber der Nachfrage von mindestens 500 000 Arbeitskräften zu erwarten sei. Erst gegen 1990 kann sich diese Tendenz bei entsprechendem Wachstum erneut umkehren, da sich dann der jetzige Geburtenrückgang auf dem Arbeitsmarkt auszuwirken beginnt[35].

Klauder weist auf die entscheidende Rolle des Wirtschaftswachstums bei derartigen Modellrechnungen hin. Seine Faustregel lautet: Bei 3,5 vH. Wirtschaftswachstum bleibt der Arbeitskräftebedarf tendenziell konstant. Bei einem um 1 vH. stärkeren Wachstum erhöht sich der Arbeitskräftebedarf größenordnungsmäßig um 100 000 Arbeitskräfte pro Jahr[36]. Somit kommt allen Maßnahmen, die das Wirtschaftswachstum

[34] *Wolfgang Klauder*, Schaubild 4 und 5.

[35] *Wolfgang Klauder*, Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Konsequenzen der demographischen Entwicklung, in: Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.), Stuttgart 1978.

[36] Ebenda.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fördern, zweifelsohne eine arbeits- und beschäftigungspolitische Bedeutung zu.

Dazu zählen

— die regionale und sektorale Strukturpolitik
— Maßnahmen zugunsten kleinerer und mittlerer Unternehmen
— Forschungs- und Technologieförderung
— Sonderprogramme für Problemgruppen

sowie auch Maßnahmen wie

— Arbeitsvermittlung und Beratung
— Umschulung und Fortbildung und
— Arbeitbeschaffungsmaßnahmen

und schließlich geforderte Maßnahmen wie Arbeitszeitpolitik.

Die allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik (mit ihrer Zielsetzung der Förderung der Selbststeuerungsfähigkeit des Arbeitsmarktes) reicht offensichtlich nicht, um die seit der weltweiten Rezession 1974/76 entstandenen Muster der Arbeitslosigkeit grundsätzlich korrigieren zu können. Diese Beobachtung leugnet nicht die Bedeutung einer keynesianischen Nachfragesteuerungspolitik: Vielmehr sollen in einer Zeit, in der die private Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern sowie die Exportnachfrage *nicht* für die Vollbeschäftigung ausreichen, die tatsächlichen Möglichkeiten und finanziellen Grenzen einer Politik der öffentlichen und öffentlich geförderten Beschäftigungsprogramme angesprochen werden.

Desweiteren scheint es längerfristig erforderlich, Arbeitszeitgestaltung und Arbeitsabläufe einer Neuorganisation zu unterwerfen, falls sich die Bedingungen des Szenario 3 oder 7 in Tabelle 1 (steigender technischer Fortschritt bei rohstoffbedingter Wachstumsbeschränkung) realisieren sollten. Außerdem könnte aus dem grundgesetzlichen Rahmen ein Recht auf die persönliche Gestaltungsfreiheit der Lebensarbeitszeit abgeleitet werden. Von einer solchen Gestaltungsfreiheit kann z. Zt. allerdings nicht gesprochen werden. Die soziale Sicherung bietet zwar die Möglichkeit, im Bedarfsfall (wie Krankheit und Arbeitslosigkeit) von Arbeitseinkommen unabhängig zu sein; werden in einer Gesellschaft große Überschüsse erwirtschaftet, wäre es allerdings denkbar, jedem gewisse Perioden der „Selbstverwirklichung" auch während der primären Erwerbsphase zuzugestehen, ähnlich wie dies im „Sabbatical" der Hochschullehrer gegeben ist. Dies würde im Prinzip ein Zugeständnis an die Gestaltungsfreiheit bedeuten — allerdings rationiert auf bestimmte Zeitperioden. Bei der Frage der Gestaltung der Arbeitszeitregelung erscheint die z. Zt. diskutierte Regelung der Kürzung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2: Deutsche nach Geschlecht und Altersgruppen am 1.1. des Vorausschätzungsjahres in 100

Bevölkerungs-Vorausschätzung Bund einschließlich Wanderungen (Basis 1.1.75)

Ber.-Jahr	Geschlecht	Insges.	Alter von ... bis unter ... Jahren 0 - 15	15 - 60	15 - 65	65 u.m.	0 - 5	5 - 10	10 - 15	15 - 20	20 - 25	25 - 30	30 - 35	35 - 40	40 - 45
1975	männlich	272.431	63.897	161.311	175.512	33.022	15.533	23.626	24.739	21.567	19.464	16.795	20.640	22.680	18.103
	weiblich	306.943	60.925	170.189	191.140	54.878	14.825	22.529	23.571	20.458	18.574	16.333	20.316	22.256	17.820
	zusammen	579.374	124.822	331.500	366.652	87.899	30.358	46.154	48.310	42.025	38.038	33.128	40.956	44.936	35.923
1976	männlich	271.548	61.721	163.296	176.636	33.192	14.384	22.320	25.016	22.271	19.531	18.021	18.328	23.266	18.566
	weiblich	305.872	58.869	171.089	190.972	56.031	13.726	21.312	23.830	21.157	18.655	17.358	18.103	22.879	18.270
	zusammen	577.420	120.589	334.386	367.608	89.223	28.110	43.633	48.846	43.427	38.186	35.379	36.431	46.145	36.835
1977	männlich	270.683	59.372	166.001	178.039	33.272	13.424	20.848	25.100	22.987	19.851	18.681	16.865	23.438	19.369
	weiblich	304.808	56.643	172.980	191.155	57.010	12.830	19.895	23.919	21.856	18.958	17.875	16.705	23.065	19.074
	zusammen	575.491	116.015	338.980	369.194	90.282	26.254	40.743	49.018	44.843	38.809	36.556	33.570	46.503	38.443
1978	männlich	269.785	57.007	168.866	179.375	33.402	12.909	19.092	25.007	23.559	20.267	19.134	16.558	22.706	20.348
	weiblich	303.685	54.408	175.120	191.190	58.087	12.339	18.223	23.846	22.429	19.352	18.200	16.410	22.366	20.042
	zusammen	573.470	111.415	343.986	370.565	91.490	25.248	37.314	48.852	45.988	39.619	37.334	32.968	45.072	40.390
1979	männlich	268.889	54.498	171.857	181.010	33.381	12.794	17.172	24.532	24.223	20.807	19.282	16.433	21.814	21.641
	weiblich	302.535	52.027	177.356	191.498	59.010	12.220	16.413	23.394	23.100	19.830	18.341	16.210	21.503	21.338
	zusammen	571.424	106.525	349.213	372.508	92.391	25.014	33.585	47.926	47.323	40.637	37.623	32.643	43.317	42.973
1980	männlich	267.901	51.962	174.097	182.770	33.170	12.793	15.524	23.645	24.718	21.407	19.320	16.688	20.516	22.441
	weiblich	301.241	49.629	178.488	191.861	59.752	12.216	14.842	22.570	23.598	20.378	18.450	16.270	20.281	22.161
	zusammen	569.143	101.591	352.584	374.631	92.921	25.009	30.366	46.215	48.316	41.784	37.770	32.958	40.796	44.602
1981	männlich	266.926	49.591	175.580	184.951	32.384	12.871	14.380	22.341	24.990	22.103	19.386	17.900	18.221	23.014
	weiblich	299.925	47.389	178.501	192.991	59.545	12.288	13.747	21.354	23.855	21.081	18.528	17.286	18.075	22.779
	zusammen	566.851	96.980	354.081	377.942	91929	52.159	28.127	43.695	48.845	43.184	37.915	35.186	36.296	45.793
1982	männlich	265.999	47.301	176.991	187.545	31.153	13.017	13.420	20.865	25.064	22.806	19.703	18.553	16.765	23.169
	weiblich	298.592	45.205	178.560	194.866	58.520	12.427	12.848	19.931	23.935	21.777	18.836	17.801	16.679	22.956
	zusammen	564.590	92.506	355.551	382.411	89.673	25.443	26.268	40.796	48.999	44.583	38.538	36.354	33.443	46.125
1983	männlich	265.122	45.219	178.368	190.088	29.814	13.212	12.902	19.105	24.961	23.363	20.115	19.000	16.453	22.431
	weiblich	297.243	43.220	178.725	196.812	57.212	12.613	12.353	18.254	23.853	22.345	19.235	18.128	16.380	22.252
	zusammen	562.365	88.439	357.093	386.900	87.026	25.825	25.254	37.360	48.815	45.709	39.349	37.128	32.833	44.683
1984	männlich	264.300	43.392	179.719	192.363	28.545	13.428	12.781	17.183	24.479	24.012	20.649	19.146	16.323	21.538
	weiblich	295.887	41.485	178.908	198.471	55.931	12.818	12.227	16.440	23.394	23.008	19.719	18.272	16.177	21.386
	zusammen	560.187	84.877	358.627	390.834	84.476	26.246	25.008	33.623	47.873	47.020	40.368	37.418	32.500	42.925
1985	männlich	263.536	41.973	180.694	193.605	27.958	13.655	12.780	15.538	23.594	24.500	21.245	19.184	16.577	20.259
	weiblich	294.525	40.128	178.783	198.750	55.647	13.034	12.223	14.871	22.571	23.504	20.265	18.381	16.237	20.173
	zusammen	558.061	82.101	359.477	392.355	83.605	26.689	25.003	30.409	46.165	48.003	41.510	37.564	32.814	40.432
1986	männlich	262.825	41.135	180.807	193.749	27.941	13.882	12.857	14.396	22.293	24.769	21.935	19.249	17.775	18.000
	weiblich	293.160	39.321	178.103	197.577	56.262	13.251	12.294	13.777	21.356	23.760	20.967	18.459	17.248	17.984
	zusammen	555.985	80.457	358.909	391.325	84.203	27.133	25.151	28.173	43.650	48.529	42.902	37.708	35. 022	35.984

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1987	männlich	262.155	40.538	180.644	193.649	27.968	17.099	13.001	13.437	20.822	24.842	22.632	19.562	18.418	16.567
	weiblich	291.783	38.766	177.397	196.237	56.779	13.458	12.431	12.878	19.935	23.841	21.662	18.765	17.758	16.599
	zusammen	553.937	79.304	358.041	389.886	84.747	27.557	25.432	26.315	40.757	48.682	44.294	38.327	36.176	33.166
1988	männlich	261.512	40.404	179.867	193.215	27.893	14.291	13.195	12.918	19.068	24.740	23.186	19.970	18.858	16.259
	weiblich	290.387	38.637	176.451	194.738	57.011	13.641	12.615	12.382	18.260	23.760	22.230	19.163	18.081	16.301
	zusammen	551.899	79.042	356.318	387.953	84.904	27.932	25.810	25.300	37.328	48.499	45.415	39.133	36.939	32.560
1989	männlich	260.888	40.647	178.419	192.568	27.673	14.443	13.408	12.796	17.152	24.261	23.829	20.500	18.999	16.131
	weiblich	288.971	38.857	175.105	193.107	57.007	13.785	12.818	12.254	16.448	23.303	22.891	19.645	18.222	16.098
	zusammen	549.859	79.504	253.524	385.675	84.679	28.228	26.226	25.050	33.600	47.564	46.721	40.145	37.221	32.230
1990	männlich	260.262	40.961	176.979	191.817	27.484	14.536	13.633	12.792	15.513	23.383	24.313	21.090	19.034	16.381
	weiblich	287.523	39.153	173.754	191.413	56.956	13.874	13.032	12.247	14.881	22.483	23.388	20.190	18.328	16.157
	zusammen	547.785	80.114	350.733	383.230	84.440	28.411	26.664	25.039	30.394	45.867	47.701	41.280	37.362	32.538
1991	männlich	259.614	41.281	175.489	190.737	27.597	14.557	13.857	12.866	14.374	22.094	24.580	21.775	19.096	17.554
	weiblich	286.034	39.456	172.339	189.641	56.936	13.895	13.246	12.316	13.787	21.273	23.645	20.889	18.404	17.156
	zusammen	545.648	80.737	347.828	380.378	84.533	28.452	27.103	25.182	28.161	43.368	48.225	42.664	37.500	34.710
1992	männlich	258.926	41.576	174.225	189.572	27.778	14.495	14.072	13.009	13.419	20.636	24.652	22.466	19.404	18.183
	weiblich	284.498	39.736	171.156	188.035	56.727	13.835	13.451	12.450	12.888	19.857	23.728	21.583	18.707	17.660
	zusammen	543.424	81.312	345.380	377.607	84.505	28.330	27.523	25.459	26.307	40.493	48.380	44.049	38.111	35.843
1993	männlich	258.176	41.808	173.094	188.254	28.114	14.345	14.263	13.200	12.902	18.899	24.550	23.015	19.807	18.613
	weiblich	282.905	39.957	170.102	186.558	56.360	13.692	13.632	12.633	12.393	18.189	23.648	22.148	19.102	17.979
	zusammen	541.081	81.766	343.196	374.842	84.474	28.037	27.895	25.833	25.295	37.088	48.199	45.163	38.909	36.592
1994	männlich	257.345	41.934	172.051	186.698	28.713	14.108	14.413	13.413	12.779	17.002	24.075	23.653	20.331	18.750
	weiblich	281.247	40.077	169.144	185.114	56.056	13.466	13.776	12.835	12.264	16.383	23.194	22.808	19.582	18.118
	zusammen	538.592	82.011	341.194	371.812	84.769	27.575	28.188	26.248	25.044	33.384	47.269	46.461	39.912	36.868
1995	männlich	256.415	41.934	170.401	185.261	29.220	13.792	14.506	13.636	12.775	15.379	23.205	24.133	20.914	18.784
	weiblich	279.518	40.077	167.558	183.756	55.686	13.165	13.864	13.048	12.258	14.821	22.377	23.303	20.124	18.223
	zusammen	535.933	82.011	337.960	369.017	84.906	26.957	28.370	26.684	25.033	30.199	45.582	47.436	41.038	37.007
1996	männlich	255.379	41.795	168.594	183.855	29.728	13.409	14.527	13.860	12.850	14.251	21.926	24.398	21.592	18.846
	weiblich	277.718	39.945	165.800	182.413	55.360	12.799	13.884	13.262	12.326	13.731	21.171	23.560	20.819	18.298
	zusammen	533.097	81.740	334.394	366.268	85.089	26.207	28.411	27.121	25.176	27.982	43.098	47.958	42.411	37.143
1997	männlich	254.232	41.514	166.797	182.711	30.007	12.975	14.465	14.074	12.991	13.305	20.480	24.469	22.276	19.149
	weiblich	275.850	39.676	164.020	181.353	54.821	12.384	13.825	13.466	12.460	12.836	19.760	23.642	21.510	18.599
	zusammen	530.082	81.189	330.817	364.064	84.828	25.359	28.290	27.540	25.452	26.141	40.239	48.111	43.785	37.748
1998	männlich	252.973	41.088	165.040	181.729	30.153	12.508	14.316	14.264	13.182	12.793	18.756	24.368	22.819	19.546
	weiblich	273.920	39.269	162.272	180.461	54.189	11.939	13.683	13.648	12.642	12.342	18.097	23.563	22.072	18.990
	zusammen	526.892	80.358	327.311	362.190	84.345	24.447	27.998	27.912	25.825	25.135	36.853	47.931	44.891	38.537
1999	männlich	251.604	40.523	163.136	180.841	30.240	12.029	14.080	14.414	13.394	12.672	16.873	23.897	23.450	20.061
	weiblich	271.932	38.730	160.350	179.678	53.524	11.482	13.458	13.791	12.844	12.214	16.296	23.110	22.729	19.466
	zusammen	523.536	79.253	323.486	360.519	83.764	23.511	27.538	28.205	26.238	24.886	33.170	47.006	46.179	39.528
2000	männlich	250.125	39.828	161.071	179.426	30.874	11.556	13.765	14.507	13.616	12.668	15.263	23.033	23.925	20.636
	weiblich	269.895	38.067	158.243	178.312	53.515	11.031	13.157	13.879	13.056	12.207	14.740	22.296	23.221	20.004
	zusammen	520.022	77.895	319.314	357.738	84.389	22.587	26.922	28.386	26.673	24.875	30.003	45.329	47.146	40.640

Quelle: Statistisches Bundesamt 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch Tabelle 2:

Ber.-Jahr	Geschlecht	Alter von ... bis unter ... Jahren										
		45 - 50	50 - 55	55 - 60	60 - 65	65 - 70	70 - 75	75 - 80	80 - 85	85 - 90	90 - 95	95 u.m.
1975	männlich	17.687	14.922	9.452	14.201	13.287	10.261	5.540	2.607	1.029	264	34
	weiblich	19.236	21.369	13.826	20.951	19.585	15.659	10.819	5.902	2.282	560	70
	zusammen	36.923	36.291	23.279	35.152	32.872	25.920	16.359	8.508	3.311	824	104
1976	männlich	18.186	14.944	10.185	13.340	13.041	10.404	5.817	2.615	1.022	260	34
	weiblich	18.844	20.838	14.987	19.883	19.822	15.966	11.123	6.117	2.348	578	77
	zusammen	37.031	35.781	25.172	33.222	32.863	26.370	16.940	8.732	3.370	838	111
1977	männlich	18.337	15.002	11.471	12.039	12.834	10.382	6.093	2.655	1.021	253	33
	weiblich	18.392	20.161	16.893	18.175	19.796	16.290	11.447	6.360	2.443	593	82
	zusammen	36.729	35.164	28.365	30.213	32.630	26.672	17.540	9.015	3.464	847	115
1978	männlich	18.143	15.390	12.762	10.509	12.697	10.344	6.350	2.719	1.008	253	32
	weiblich	17.975	19.576	18.770	16.069	19.895	16.572	11.824	6.575	2.521	615	85
	zusammen	36.118	34.966	31.531	26.579	32.592	26.917	18.174	9.294	3.529	868	117
1979	männlich	17.539	16.316	13.804	9.153	12.495	10.276	6.509	2.817	1.002	252	31
	weiblich	17.421	19.281	20.337	14.142	19.817	16.974	12.063	6.814	2.618	637	88
	zusammen	34.960	35.597	34.141	23.295	32.312	27.250	18.571	9.631	3.620	888	119
1980	männlich	17.769	17.124	14.114	8.673	12.159	10.139	6.657	2.941	996	247	31
	weiblich	17.662	18.917	20.772	13.373	19.635	17.255	12.375	7.022	2.716	657	91
	zusammen	35.432	36.040	34.886	22.046	31.794	27.394	19.031	9.964	3.712	905	122
1981	männlich	18.219	17.605	14.142	9.371	11.383	9.917	6.723	3.088	999	243	30
	weiblich	18.108	18.533	20.257	14.490	18.635	17.461	12.627	7.239	2.817	673	94
	zusammen	36.327	36.138	34.398	23.860	30.018	27.378	19.350	10.327	3.817	916	123
1982	männlich	18.992	17.741	14.201	10.554	10.232	9.722	6.679	3.232	1.016	242	29
	weiblich	18.897	18.082	19.596	16.307	17.012	17.422	12.889	7.469	2.936	697	95
	zusammen	37.889	35.823	33.797	26.860	27.244	27.145	19.569	10.701	3.952	938	124
1983	männlich	19.933	17.542	14.569	11.720	8.915	9.597	6.634	5.362	1.041	237	29
	weiblich	19.845	17.665	19.022	18.086	15.028	17.496	13.114	7.723	3.035	717	99
	zusammen	39.778	35.207	33.591	29.807	23.943	27.092	19.748	11.085	4.076	954	127
1984	männlich	21.178	16.951	15.443	12.643	7.769	9.424	6.571	3.437	1.081	235	28
	weiblich	21.110	17.113	18.730	19.563	13.222	17.413	13.424	7.878	3.148	744	102
	zusammen	42.288	34.063	34.172	32.206	20.991	26.837	19.995	11.315	4.229	979	130
1985	männlich	24.957	17.175	16.203	12.911	7.414	9.164	6.478	3.512	1.129	234	28
	weiblich	21.926	17.351	18.376	19.967	12.546	17.253	13.645	8.082	3.244	771	105
	zusammen	43.884	34.525	34.579	32.878	19.959	26.417	20.124	11.594	4.373	1.005	133
1986	männlich	22.516	17.614	16.656	12.942	8.056	8.557	6.336	3.543	1.186	235	27
	weiblich	22.536	17.789	18.004	19.474	13.619	16.356	13.798	8.240	3.341	799	107
	zusammen	45.052	35.403	34.660	32.416	21.676	24.914	20.133	11.784	4.528	1.034	135

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1987	männlich	22.663	18.360	16.778	13.004	9.075	7.662	6.207	3.516	1.241	240	27
	weiblich	22.709	18.563	17.566	18.840	15.313	14.901	13.757	8.413	3.451	834	111
	zusammen	45.372	36.923	34.343	31.845	24.388	22.563	19.964	11.929	4.691	1.074	138
1988	männlich	21.936	19.266	16.585	13.348	10.047	6.664	6.130	3.491	1.288	246	27
	weiblich	22.008	19.490	17.159	18.287	16.945	13.149	13.812	8.563	3.567	860	114
	zusammen	43.944	38.756	33.743	31.635	26.993	19.814	19.942	12.053	4.855	1.107	141
1989	männlich	21.060	20.462	16.025	14.149	10.786	5.817	6.019	3.454	1.313	256	26
	weiblich	21.150	20.724	16.622	18.002	18.278	11.577	13.745	8.761	3.633	893	119
	zusammen	42.210	41.187	32.647	32.152	29.064	17.395	19.764	12.215	4.946	1.149	145
1990	männlich	19.810	21.212	16.243	14.838	10.987	5.606	5.851	3.407	1.340	268	26
	weiblich	19.950	21.523	16.854	17.659	18.628	11.041	13.617	8.903	3.725	919	123
	zusammen	39.760	42.735	33.097	32.498	29.614	16.647	19.469	12.309	5.065	1.187	150
1991	männlich	17.602	21.750	16.664	15.247	11.021	6.142	5.446	3.330	1.350	281	26
	weiblich	17.786	22.118	17.280	17.302	18.167	12.037	12.878	8.989	3.793	946	128
	zusammen	35.388	43.868	33.944	32.549	29.188	18.178	18.324	12.320	5.143	1.227	154
1992	männlich	16.205	21.889	17.371	15.347	11.087	6.921	4.852	3.260	1.337	294	27
	weiblich	16.419	22.284	18.029	16.879	17.577	13.532	11.682	8.949	3.875	977	133
	zusammen	32.625	44.173	35.400	32.227	28.664	20.453	16.534	12.209	5.212	1.272	161
1993	männlich	15.905	21.179	18.223	15.160	11.390	7.631	4.212	3.222	1.326	305	28
	weiblich	16.126	21.592	18.925	16.486	17.060	14.938	10.284	8.985	3.946	1.010	138
	zusammen	32.031	42.772	37.148	31.646	28.450	22.568	14.496	12.207	5.272	1.315	165
1994	männlich	15.783	20.330	19.348	14.647	12.077	8.139	3.684	3.164	1.311	309	29
	weiblich	15.927	20.748	20.120	15.971	16.793	16.054	9.063	8.941	4.035	1.027	143
	zusammen	31.711	41.078	39.467	30.618	28.870	24.192	12.747	12.105	5.347	1.337	172
1995	männlich	16.031	19.123	20.057	14.859	12.652	8.264	3.591	3.074	1.294	315	31
	weiblich	15.987	19.572	20.894	16.198	16.473	16.330	8.725	8.859	4.099	1.053	147
	zusammen	32.018	38.696	40.951	31.057	29.125	24.594	12.316	11.933	5.393	1.368	177
1996	männlich	17.173	16.994	20.565	15.261	12.994	8.302	3.972	2.847	1.264	317	32
	weiblich	16.972	17.452	21.471	16.613	16.146	15.932	9.594	8.337	4.130	1.070	151
	zusammen	34.145	34.446	42.036	31.874	29.140	24.234	13.566	11.184	5.394	1.388	183
1997	männlich	17.785	15.650	20.691	15.914	13.061	8.367	4.479	2.518	1.236	313	34
	weiblich	17.469	16.116	21.630	17.333	15.753	15.422	10.794	7.499	4.102	1.095	156
	zusammen	35.253	31.766	42.321	33.247	28.814	23.789	15.273	10.017	5.338	1.408	190
1998	männlich	18.203	15.362	20.009	16.689	12.885	8.608	4.916	2.178	1.224	310	35
	weiblich	17.783	15.829	20.954	18.190	15.384	14.969	11.870	6.570	4.120	1.115	161
	zusammen	35.985	31.192	40.963	34.879	28.268	23.577	16.786	8.748	5.343	1.426	196
1999	männlich	18.335	15.250	19.203	17.705	12.447	9.131	5.208	1.910	1.201	306	35
	weiblich	17.919	15.637	20.134	19.328	14.905	14.735	12.681	5.800	4.100	1.140	164
	zusammen	36.255	30.888	39.337	37.033	27.352	23.866	17.888	7.710	5.301	1.447	199
2000	männlich	18.369	15.495	18.064	18.355	12.650	9.553	5.271	1.895	1.166	303	36
	weiblich	18.023	15.700	18.995	20.069	15.126	14.455	12.860	5.688	4.062	1.157	168
	zusammen	36.393	31.196	37.060	38.424	27.776	24.008	18.130	7.583	5.228	1.460	203

Quelle: Statistisches Bundesamt 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

täglichen, wöchentlichen oder jährlichen Arbeitszeit von geringerem Interesse zu sein als die Frage, inwiefern die Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung für spezifische Gruppen ausgeweitet werden könnten. Insbesondere die Teilzeitbeschäftigung von Müttern/Vätern könnte mit einer Teilzeitbeschäftigung von älteren Arbeitnehmern gekoppelt werden. (Dies würde allerdings eine Reform des Rentenrechts implizieren, so daß rentenmäßig keine Nachteile für diese Arbeitnehmer erwachsen). Gesellschaftspolitisch erscheint auch die Frage einer generell familiengerechten Arbeitszeitorganisation durchaus relevant zu sein.

Anstelle einer Umverteilung der Einkommen kann sozial effizienter eine Umverteilung der Arbeitschancen treten. Hier kann es allerdings nicht einfach um eine Verkürzung von Wochen- oder Jahresarbeitszeit gehen, sondern allenfalls um eine Veränderung der Tages- und Lebensarbeitszeit sowie der Organisation des Arbeitslebens. Seitens der Wirtschaftssubjekte ist dabei zu berücksichtigen, daß die Produktivitätssteigerung nicht in Form von zunehmenden Einkommen konsumiert werden kann, sondern in Form von mehr Freizeit konsumiert werden muß. Im Interesse einer besseren Nutzung von Sachkapital — was durch die Rohstoffverknappung angemessen erscheint — ist hier an eine unterschiedliche Organisation von Arbeiten zu denken, die in weiteren Bereichen als heute eine Mehrschichtenarbeit gestattet. Eine Problematik eines solchen Vorgehens liegt sicher in einer Qualifikationspolarisierung der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze. Während einerseits hochqualifizierte Aufgaben, die de facto eine Arbeitszeitverkürzung wegen der erforderlichen Kontinuität nicht erlauben, gebraucht werden, besteht die Gefahr, daß der große Teil der anderen Arbeitsplätze wegen der erforderlichen Aufteilung im Schichtbetrieb immer langweiliger und routinemäßiger wird. Die Alternative hoher Arbeitslosigkeit scheint allerdings noch negativer und sozial bedenklicher zu sein.

4. Folgerungen für die Rolle der Sozialpolitik

Welche Folgerungen ergeben sich für die Rolle der Sozialpolitik (in der Sozialen Marktwirtschaft) aus der beschriebenen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung?

Aus den aufgezeigten empirischen Mustern geht eindeutig hervor, daß ab Ende der laufenden Dekade das System der Sozialen Sicherung großen Belastungen durch die Alterssicherung unterworfen sein wird. Dagegen wird bei gleichem Recht die Belastung für Kinder abnehmen, während die Leistungen für Ehegatten insbesondere durch Steuerprogression steigen werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da den Leistungen für Alte und Hinterbliebene ein sehr großes Gewicht im Rahmen der Sozialen Sicherung zukommt und außerdem die Leistungen für Kinder laufend verbessert werden, wird ein zunehmend größeres Umverteilungsvolumen erforderlich sein. Damit wird die „soziale Komponente" der Sozialen Marktwirtschaft noch weiter an Bedeutung gewinnen.

Demographische Entwicklungen insbesondere in der Altersstruktur deuten auch an, daß bis zum Ende dieser Dekade eine angespannte Arbeitsmarktlage vorherrschen wird. Die Zahl der 15 - 60 (bzw. 65)-jährigen steigt bis 1985 an; doch entstehen gegenläufige Tendenzen durch längere Ausbildungszeiten und die flexible Altergrenze. Ab 1987 - 90 erst nehmen die Neuzugänge geburtenstarker Jahrgänge ab. Es verbleibt die besondere Problematik der zukünftigen Arbeitslosigkeit — ein Überschuß von mindestens 500 000 Arbeitsplätzen pro Jahr bis in das Jahr 1990.

Dem Wirtschaftswachstum kommt sicherlich eine bedeutende Rolle bei der Steigerung des Arbeitskräftebedarfs und damit beim Abbau der Arbeitslosigkeit zu. Die Vergangenheit seit 1974/76 lehrt jedoch, daß ein allgemeiner Aufschwung die Arbeitsmarktrisiken bestimmter Problemgruppen und -regionen nicht an die anderer angleichen kann. Vielmehr scheinen sich bestimmte Muster der Arbeitslosigkeit eher noch zu verfestigen. Der Arbeitsmarktpolitik kommt somit eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung sozialer Anliegen im Arbeitsprozeß zu.

Die soziale Komponente tritt vor allem bei den spezifischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik — von den arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen für bestimmte Zielgruppen bis hin zu arbeitsmarktpolitischen Programmen für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen — gegenüber rein (markt)wirtschaftlichen Erwägungen in den Vordergrund.

Eine breite Palette arbeitsmarktpolitischer Instrumente — von der regionalen und sektoralen Strukturpolitik und der Forschungs- und Technologieförderung bis hin zur Umschulung und Fortbildung — muß eingesetzt werden, um den spezifischen Besonderheiten einer sehr differenzierten Struktur der Arbeitslosigkeit gerecht zu werden.

Solange die dadurch gestützte Selbststeuerungsfähigkeit des Arbeitsmarktes kurz- und mittelfristig noch immer nicht den Abbau persistenter Muster gruppen- und regionenspezifischer Arbeitslosigkeit erwirken kann, verdienen öffentliche und öffentlich geförderte Beschäftigungsprogramme verstärkte Aufmerksamkeit.

Dabei zeigt sich, daß die oft artikulierten Befürchtungen über die Nichtfinanzierbarkeit solcher Maßnahmen vor allem wegen der „self-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liquidating effects" (Selbstfinanzierungseffekte) nicht so schwer wiegen müssen als bisher oft angenommen wurde. Man kann diesbezüglichen Modellrechnungen — sowohl auf der Einzel- als auch gesamtwirtschaftlichen Ebene — sicherlich mit Zurückhaltung entgegentreten. Dennoch wird diesen Ansätzen u. E. verstärkte Aufmerksamkeit in den nächsten Jahren geschenkt werden müssen[37].

Auch langfristig stellt sich die Frage nach einer variablen Gestaltung der Arbeits- und Freizeit im Lebenszyklus, die durch eine verstärkte Soziale Sicherung überhaupt erst von größeren Teilen der Erwerbsbevölkerung in Erwägung gezogen werden kann.

Sowohl kurz- und mittel- als auch langfristig scheint sich eine Entwicklung anzubahnen, durch die die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft auch durch eine Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik noch verstärkt werden wird.

Allein schon durch das quantitative Ausmaß der für die Verfolgung sozialpolitischer Ziele eingesetzten Mittel, die Zahl der betroffenen Personen und noch mehr die qualitative Bedeutung sozialpolitischer Interventionen, wird sich die Rolle der Sozialpolitik — insbesondere zur Wirtschafts- und Finanzpolitik — noch weiter verändern. Die Sozialpolitik wird dabei nicht nur eine die Marktprozesse flankierende oder ihre Defizite kompensierende Rolle ausüben. Vielmehr wird sie oft gleichwertig neben diese Politikbereiche bei der Gestaltung individueller Lebenslagen sowie der Einkommensrelation zwischen den sozialen Gruppen treten müssen, um die soziale — und damit auch die wirtschaftliche — Stabilität der Sozialen Marktwirtschaft zu verbessern. Da es oft volkswirtschaftlich effizienter und sozialpolitisch effektiver ist, im Marktprozeß entstandene Einkommensdefizite nicht erst im nachhinein zu kompensieren, wird sie oft präventiv einzugreifen trachten. Ordnungspolitische Erwägungen dürften sich dabei u. E. kaum als Hindernis erweisen, da das einschlägige Recht einen hinreichenden Interpretationsspielraum offen läßt. Somit werden Möglichkeiten für eine gestaltende Sozialpolitik nicht durch den Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft, sondern durch den mangelnden politischen Willen, diesen auszufüllen, begrenzt.

[37] Vgl. dazu beispielsweise: Jahrestagung des International Institute of Public Finance, Jerusalem, 25. - 29. August 1980 zum Thema: „Public Finance and Public Employment".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe

Von *Rüdiger Soltwedel*, Kiel

1. Problemstellung

1. Dieser Beitrag konzentriert sich auf mikroökonomische Effekte bestimmter sozialpolitischer Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt. Die sicherlich ebenfalls wichtige Frage nach den makroökonomischen Wirkungen eines überdurchschnittlich stark steigenden Sozialhaushalts bleibt hier außer Betracht.

2. Unter „sozialpolitischen Maßnahmen" werden hier zum einen staatliche Eingriffe verstanden, die darauf abzielen, Einkommen und Beschäftigung bestimmter Personengruppen zu sichern; dies schließt auch solche Maßnahmen ein, die — wie Kündigungsschutzregelungen und Arbeitslosenversicherung — zum allgemeinen Netz der sozialen Sicherung gehören, die aber, wie die Erfahrung zeigt, unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Arbeitskräftegruppen haben. Zum anderen zählen zu sozialpolitischen Maßnahmen auch Vereinbarungen der Tarifpartner, die die Lohnstruktur beeinflussen. Grob gesprochen, sind hier also alle sozialpolitischen Aktivitäten relevant, die sowohl die Höhe als auch die Struktur der Beschäftigungskosten beeinflussen.

3. Die Beharrlichkeit und die Verstärkung der Probleme in Form der „Strukturierung" der Arbeitslosigkeit veranlaßte eine Reihe von Ökonomen, neue, unkonventionelle Mittel der Arbeitsmarktpolitik zu fordern, bis hin zur Nothelferfunktion des Staates, der als „employer of last resort" dann jene Arbeitslosen beschäftigen soll, denen keine rentable Beschäftigungsmöglichkeit im privaten Sektor angeboten wird[1].

Die Forderung nach verstärkter staatlicher Aktivität wird häufig damit begründet, daß die Strukturbedingungen der Arbeitsmärkte die Reaktion relativer Preise auf veränderte Knappheitsbedingungen wirkungslos machten. Diese Strukturbedingungen seien durch technologische Prozesse vorgegeben und — wenn überhaupt — nicht kurzfristig veränderbar.

---

[1] Vgl. dazu *Jürgen Kühl, Alwin G. Paul, Detlef Blunk*, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 76 ff. und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Dies wird von marktwirtschaftlichen Ökonomen bestritten[2]: Relative Preisänderungen führten zu den erwarteten Reaktionen; durch Interventionen würden aber falsche Preissignale gesetzt, die als normale Reaktion des Marktes Arbeitslosigkeit hervorriefen. Solche falschen Preissignale gingen oft von sozialpolitischen Maßnahmen der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung aus.

Sozialpolitische Eingriffe des Staates und der Tarifpartner, die eine höhere Sicherheit von Einkommen und Beschäftigung kodifizieren als sie der Markt bietet, hätten nicht lediglich Auswirkungen auf die Verteilung der Beschäftigungsprobleme, vielmehr erhöhten sie das Ausmaß der Probleme insgesamt[3]; die Zahl der Beschäftigten sei niedriger und die der Arbeitslosen höher als ohne diese Interventionen. Aus diesem Blickwinkel heraus werde eine Konstellation verständlich, die in früheren Aufschwungsphasen nicht beobachtet wurde: Trotz der seit 1975 bis ins Jahr 1980 hinein insgesamt aufwärtsgerichteten konjunkturellen Entwicklung ist keine Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten für alle Arbeitslosen eingetreten; für einen großen Teil der Arbeitslosen haben sich die Chancen, einen Arbeitsplatz zu finden, sogar wieder verschlechtert.

5. Die Argumentation in diesem Beitrag verläuft folgendermaßen: Zunächst wird gezeigt, daß eine Zunahme der Produktion in geringerem Maße als früher in zusätzliche Arbeitskräftenachfrage umgesetzt wird. Die anschließende theoretische Betrachtung veranschaulicht, daß hierin die erwartungsgemäße Reaktion des Marktes auf sozialpolitische Interventionen zu sehen ist. Eine Untersuchung der Entwicklungstendenzen der Lohnstruktur macht deutlich, daß die sozialpolitische Komponente in der Lohnpolitik die unerwünschte Reaktion der Nachfrage nach Arbeitskräften verstärkt hat. Ein kurzer Blick auf die Diskussion über die Wirkung einkommenssichernder Maßnahmen auf das Arbeitsangebot soll erläutern, warum von dem Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt keine nennenswerten Anstöße für einen höheren Beschäftigungsstand ausgehen. In einer zusammenfassenden Beurteilung wird davor gewarnt, die Marktergebnisse als Marktversagen zu interpretieren und die Interventionen „zugunsten" der wettbewerbsschwachen Personengruppen zu verstärken.

---

[2] So z. B. *Herbert Giersch,* Konjunktur- und Wachstumspolitik, in der offenen Wirtschaft, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Zweiter Band, Wiesbaden 1977, S. 251 ff. und *Friedrich A. Hayek,* Full Employment at Any Price?, Institute of Economic Affairs, Occasional Paper 45, London 1975, S. 19 f.

[3] Anders urteilen *Jürgen Kühl, Alwin G. Paul, Detlef Blunk,* S. 114: "Es handelt sich bei der Frage der Arbeitsmarktwirkung sozialer Schutzgesetze immer um ein Problem der Zusammensetzung und Verteilung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung und nicht um deren Höhe."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Produktion und Arbeitskräftenachfrage

6. Im Mittelpunkt des folgenden Abschnitts steht die Frage, ob sich Art und Enge des Zusammenhangs zwischen der Produktions- und der Beschäftigungsentwicklung im Verlauf der siebziger Jahre und insbesondere nach 1975 nachhaltig gelockert hat; denn zur beobachteten Verschärfung der Beschäftigungsprobleme könnte auch beigetragen haben, daß sich das Nachfrageverhalten der Unternehmen in der Weise verändert hat, daß eine Produktionszunahme eine geringere Beschäftigungsveränderung induziert als früher[4].

7. Die Hypothese, daß sich die Beschäftigungselastizität im Zeitablauf erheblich verändert hat, wurde anhand einer vergleichsweise einfachen invertierten Produktionsfunktion getestet. Die Schätzfunktionen sind in Tabelle 1* im Anhang aufgeführt. Die Schätzergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen (vgl. Tabelle 1):

— Die Beschäftigungselastizität (a_1), die die durch die Veränderung der Produktion induzierte Änderung der Beschäftigtenzahl angibt, ist im Zeitverlauf gesunken; sie lag für den Zeitraum von 1975 bis 1979 erheblich unter dem Niveau früherer Perioden.

— Der Anpassungskoeffizient (λ), der das Ausmaß der Anpassung der tatsächlichen an die gewünschte Beschäftigung im folgenden Quartal approximiert, zeigt keine ausgeprägte Entwicklungstendenz; er lag in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre deutlich über dem Niveau in den Vorperioden.

Tabelle 1

Strukturkoeffizienten der Beschäftigungsfunktionen für das Verarbeitende Gewerbe

Zeitraum	a_1	λ	μ
58_4 — 79_4	0.790	0.257	— 1.133
58_4 — 67_4	1.533	0.152	— 1.288
58_4 — 71_4	1.003	0.290	— 1.119
58_4 — 75_2	0.866	0.268	— 1.134
67_3 — 75_2	0.861	0.237	— 1.201
75_3 — 79_4	0.278	0.374	— 0.894

[4] Eine abnehmende Beschäftigungselastizität der Produktion war von Spitznagel schon für den Zeitraum von 1967 bis 1975 festgestellt worden. Die Schätzungen für die Beschäftigungselastizität bestätigen die Ergebnisse Spitznagels. Er errechnete für die Verarbeitende Industrie folgende Beschäftigungselastizitäten: 1960_2 - 1975_2 : 0.839; 1960_2 - 1967_2 : 1.957; 1967_3 bis 1975_2 : 0.886.

Eugen Spitznagel, Kurzfristige Beschäftigungsfunktionen. Empirische Ergebnisse, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 10. Jg., H. 1, 1977, S. 166 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Der Trendfaktor (μ), in dem sich insbesondere die Veränderung des Kapitalbestandes, des technischen Fortschritts und der durchschnittlichen Arbeitszeit niederschlagen, weist keine durchgängige Tendenz auf; im Zeitraum 1975 bis 1979 lag er spürbar unterhalb des Niveaus in früheren Perioden.

8. Die Beobachtung eines gelockerten Zusammenhangs zwischen Produktions- und Beschäftigungsentwicklung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre könnte damit erklärt werden, daß durch die im Vergleich zu früheren Abschwungsphasen ausgedehnte Kurzarbeitsregelung Produktivitätsreserven bestanden, die im Aufschwung den Anstieg der Beschäftigtenzahl stärker als früher verzögerten. Sind aber die Produktivitätsreserven erst abgebaut, würden auch die in früheren Zeiten beobachtbaren Zusammenhänge wieder gelten.

Gegen die Hypothese, es handle sich bei der geringen Beschäftigungselastizität für den Zeitraum 1975 bis 1979 in erster Linie um ein zyklisches Phänomen und nicht um strukturelle Änderungen in der Arbeitskräftenachfrage, sprechen vor allem zwei Beobachtungen:

— Das Ausmaß der Produktivitätsreserven als verzögerndes Element für einen Anstieg der Beschäftigtenzahl dürfte in dieser Argumentation überschätzt werden: In jenen Bereichen, in denen am häufigsten auf Kurzarbeit zurückgegriffen wurde, sind sukzessive in erheblichem Maße Arbeitskräfte entlassen worden; die Arbeitslosigkeit am Arbeitsplatz ist offenbar zu einem erheblichen Teil in offene Arbeitslosigkeit umgewandelt worden[5].

— Ein Vergleich der Beschäftigtenzunahme gemessen an der Produktionssteigerung für $1978_4 - 1980_1$ und $1967_3 - 1969_4$ zeigt, daß die gleiche prozentuale Zunahme der Produktion kaum die Hälfte zusätzlich Beschäftigter induzierte.

9. Auffallend ist, daß der Anpassungskoeffizient im Zeitraum 1975 - 1979 deutlich über dem Niveau in allen anderen Perioden liegt. Das zunehmende Bemühen um die Arbeitsplatzsicherung durch Kündigungsschutzregelungen, die steigende Bereitschaft von Arbeitskräften, einen Arbeitsgerichtsprozeß anzustrengen, all dies hätte vermuten lassen, daß die Anpassungsprozesse langsamer ablaufen als früher.

Doch sind Unternehmen, bei denen der Anpassungsdruck auch durch Kurzarbeit nicht gemildert werden konnte, offenbar verstärkt dazu übergegangen, sich die Flexibilität durch Abwanderungsprämien zu erhalten. Zudem reflektiert gerade die niedrige Beschäftigungselastizität, daß sich die Differenz zwischen tatsächlicher und gewünschter Beschäftigtenzahl nach dem

[5] Vgl. dazu *Günter Schmid*, Selective Employment Policy in West Germany. Some evidence of its development and impact, IIMV-discussion paper 78 - 51, Berlin 1978, S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rezessionsschock deutlich verringert haben dürfte, die bei dem im Vergleich zu früheren Perioden eher größeren Arbeitsangebot relativ rasch beseitigt werden konnte. Die Schätzergebnisse unterstützen die Vermutung, daß sich die Dynamik der Anpassungsprozesse nicht verringert hat, wohl aber ihr „Preis".

In den folgenden Abschnitten soll versucht werden, die strukturelle Änderung in der Arbeitskräftenachfrage, die vornehmlich die Beschäftigungschancen der vergleichsweise wenig produktiven Arbeitskräfte verschlechterten, als marktmäßige Reaktion der Unternehmen auf beschäftigungs- und einkommenssichernde sozialpolitische Eingriffe zu beschreiben.

3. Sozialpolitische Maßnahmen und Arbeitskräftenachfrage

3.1 Das theoretische Grundmuster

10. Mit der Humankapitaltheorie, der job-search-theory und der labor-turnover-theory hat die neoklassische Betrachtungsweise wirtschaftlicher Vorgänge Abschied genommen von der vereinfachenden Vorstellung eines homogenen Arbeitskräfteangebots, der Nichtexistenz von Informations- und Anpassungskosten, d. h. vollkommener Voraussicht und unendlich großer Anpassungsgeschwindigkeit.

Auf der Grundlage realitätsnäherer Annahmen kann die selektive Beschäftigungspolitik der Unternehmen erklärt werden: Hat das Unternehmen Ausbildungsinvestitionen getätigt, sucht es nach Wegen, den Rückfluß des investierten Kapitals abzusichern, z. B. in Form betrieblicher Altersversorgungs- und Gewinnbeteiligungsplänen, Verbesserung der Arbeitsbedingungen und innerbetrieblicher Aufstiegschancen. Daneben könnten Firmen dazu übergehen, keine Arbeitskräfte einzustellen oder durch on-the-job-training zu fördern, deren hohe Mobilitätsbereitschaft nur eine geringe Beschäftigungsdauer erwarten läßt.

Das Rentabilitätskalkül des Unternehmens führt dazu, daß das Risiko, bei Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität arbeitslos zu werden, für die Arbeitskräfte am höchsten ist, von denen ohnehin die geringste Dauer der Betriebszugehörigkeit erwartet wird. Unqualifizierte Arbeitskräfte werden zwar, folgt man der Humankapitaltheorie, als erste entlassen, im Aufschwung aber auch als erste wieder eingestellt[6]. Dieses Entwicklungsmuster gilt indes nach 1975 offenbar nicht mehr. Das Phänomen der remanenten Arbeitslosigkeit gerade der unqualifizierten Arbeitskräfte bedarf zusätzlicher Erklärungsfaktoren, die zum Teil in der Auswirkung sozialpolitischer Maßnahmen zu sehen sind.

---

[6] Dies wird in Unternehmensbefragungen bestätigt: „Je weiter in der Zukunft die Auftragslage gesichert erscheint, desto eher werden (..) auch wieder zusätzlich qualifizierte Stellen in den Betrieben angeboten!" *Gernot Nerb, Lutz Reyher, Eugen Spitznagel,* Struktur, Entwicklung und Bestimmungsgründe der Beschäftigten in Industrie und Bauwirtschaft auf mittlere Sicht, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 10, H. 1, 1977, S. 182.

Als Mindestreichweite der Auftragsbestände, gemessen in Produktionsmonaten, wird angegeben: Teilzeitarbeitskräfte 3 Monate; un- und angelernte Arbeiter 3 bis 6 Monate; Facharbeiter und Angestellte 6 Monate bis 1 bis 2 Jahre; Führungskräfte — mehr als 1 bis 2 Jahre.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

11. Sozialpolitische Maßnahmen wie allgemeine oder spezielle Kündigungsschutzvorschriften und Nivellierungstendenzen in der Lohnstrukturpolitik beeinflussen das Einstellungskalkül von Unternehmen dadurch, daß die Kosten der Beschäftigung von vergleichsweise wenig qualifizierten Arbeitskräften relativ zu anderen Gruppen ansteigen und daß hierbei auch der Fixkostenanteil bei den Arbeitskräften erhöht wird, die in der Beschäftigungsplanung der Unternehmen bislang überwiegend als variabel angesehen wurden. Die Unternehmen stehen daher vor der Frage, ob sich auf mittlere Sicht der Einsatz dieser Arbeitskräfte überhaupt noch lohnt; die Schlußfolgerung „first out — first in" muß dann modifiziert werden in „first out — often always out".

3.2.1 *Kündigungsschutz und Arbeitskräftenachfrage*

12. Als Kündigungsvorschriften werden hier idealtypisch solche Regeln definiert, die es entweder den Unternehmen verbieten, bei Schwankungen der Nachfrage und/oder Veränderungen der Produktionstechnik ihren Arbeitskräftebestand an die veränderten Rahmenbedingungen elastisch anzupassen, oder die solche Anpassungsvorgänge erheblich verteuern.

13. Der Schutz des Arbeitskräftebestandes erhöht die Beschäftigungskosten dadurch, daß die Unternehmen ökonomisch ineffiziente Situationen für eine mehr oder weniger lange Übergangszeit aufrechterhalten müssen, ohne daß die Diskrepanz zwischen Wertschöpfung und Lohnkosten beseitigt wird.

Die Einführung der Kündigungsschutzvorschriften läßt die Fixkosten der Beschäftigung steigen; sie müssen in der erwarteten Beschäftigungsdauer erwirtschaftet werden. Die Kosten einer erzwungenen Weiterbeschäftigung werden schon im Einstellungskalkül berücksichtigt und auf die einzelnen Perioden des Arbeitsverhältnisses umgelegt[7]. Dies führt zu größerer Vorsicht der Unternehmen bei der Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte: Es bedarf einer höheren erwarteten Wertschöpfung pro Zeiteinheit oder einer relativ längeren Dauer gesicherter Produktion, um zusätzliche Einstellungen rentabel erscheinen zu lassen. Unter ceterius-paribus-Bedingungen bewirken die höheren Beschäftigungskosten, daß das durchschnittliche Beschäftigungsniveau unter dem Niveau des Zyklus liegt, in dem der Bestandsschutz noch nicht wirksam war, bzw. seine kostenerhöhenden Folgen von den Unternehmen noch nicht antizipiert wurden.

---

[7] Vgl. dazu *Horst M. Schellhaaß,* Die Weiterbeschäftigung des gekündigten Arbeitnehmers während des Kündigungsschutzprozesses, in: Der Betrieb, 32. Jg., H. 46, 1979, S. 2189 ff. und *Stephen J. Nickell,* Fixed Costs, Employment and Labour Demand Over the Cycle, in: Economica, 45. Jg., H. 2, S. 325 ff. „Das Prinzip ist einfach: der sogenannte kalkulatorische Aufschlag ist nichts anderes als eine Versicherungsprämie des Arbeitnehmers für den Schutz gegen fristgemäße Entlassung. Je höher das Risiko ist, daß der Versicherungsfall eintritt, um so höher muß die Prämie sein." *Horst M. Schellhaaß,* S. 2193.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

14. Das geringere Niveau der Beschäftigung verteilt sich nicht gleichmäßig auf alle Arbeitskräftegruppen, sondern verändert die Struktur der Beschäftigung. Die Unternehmen werden die höheren Beschäftigungskosten, die aus dem Kündigungsschutz resultieren, kalkulatorisch auf die gruppenspezifische Dauer der Beschäftigung verteilen. Arbeitskräfte mit relativ geringem betriebsspezifischen Wissen werden bei Nachfragerückgängen als erste entlassen; bedingt dadurch weisen sie im Schnitt die geringste Dauer der Betriebszugehörigkeit aus. Unterstellt das Unternehmen ein weitgehend unverändertes Muster der zyklischen Entwicklung, so muß der kalkulatorische Kostenzuschlag für diese Gruppe vergleichsweise hoch ausfallen, denn die Dauer der Kündigungsfrist (bzw. der Arbeitsgerichtsprozesse) ist nicht von der Qualifikation des jeweiligen Arbeitnehmers abhängig. Auch ist die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, daß gerade diese Gruppe wegen schlechter alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten eher alle rechtlichen Möglichkeiten der Beschäftigungssicherung nutzen dürften. Daraus folgt, daß der kalkulatorische Aufschlag auf die Löhne der Problemgruppen des Arbeitsmarktes absolut und wohl in jedem Fall relativ höher als bei den übrigen Gruppen ausfällt.

15. Das Ergebnis dieser Überlegungen macht die Gefahren deutlich, denen gerade jene Beschäftigten durch weitgehende Bestandsschutzregeln ausgesetzt werden, die besonders durch ihn profitieren sollten. Vor allem ist hier zu bedenken, daß diese Vorschriften nicht auf die Ursachen für die Beschäftigungsschwankungen wirken und sie beseitigen, sondern nur auf das Symptom gerichtet sind. Der für manchen Arbeitnehmer vorteilhaften Position, nicht entlassen zu werden, steht der Nachteil für Arbeitslose und Berufsanfänger gegenüber, gar nicht erst eingestellt zu werden.

16. Die Unternehmen werden sich — abgesehen von verstärkter Selektion und Zurückhaltung bei der Einstellung — wegen der relativen Verteuerung des Arbeitseinsatzes der minderqualifizierten Arbeitnehmer bemühen, nunmehr rentabler gewordene Substitutionsprozesse in Form erhöhten Kapitaleinsatzes zu realisieren suchen. Die Erfahrung zeigt, daß das Potential für Innovationen im Produktionsprozeß gerade bei solchen Tätigkeiten am größten ist, die von vergleichsweise wenig qualifizierten Arbeitskräften ausgeführt werden. Durch den Kündigungsschutz sind die Chancen für die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt nicht besser, sondern auf Dauer eher schlechter geworden. Dies fällt um so mehr ins Gewicht, als Unternehmen aus Effizienzgründen bestrebt sind, unternehmensinterne Arbeitsmärkte zu bilden. Die Kündigungsschutzgesetze verstärken die Segmentierung, Arbeitsplätze qualifizierter Arbeitskräfte werden sicherer, die Arbeitsplätze für Unqualifizierte hingegen knapper.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2 Zur Wirkung von Mindestlöhnen auf die Arbeitskräftenachfrage

17. Mindestlöhne werden hier definiert als Preisuntergrenze für den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit, die nicht unterschritten werden darf, selbst wenn Unternehmen und Arbeitnehmer dies wollten. Welch[8] hebt hervor, daß nahezu alle empirischen Arbeiten über Mindestlöhne die Prognose bestätigen, daß die Beschäftigung durch die Einführung von Mindestlöhnen sinkt; unterschiedliche Meinungen bestünden allerdings über das Ausmaß des Beschäftigungsrückgangs. Er verweist auf Untersuchungen, die zeigen, daß sich der Zusammenhang zwischen Mindestlöhnen und Beschäftigung nicht als Nullsummenspiel darstellt; vielmehr verursachten Mindestlöhne einen Nettoverlust an Arbeitsplätzen.

18. Verbindliche Mindestlohnvorschriften erzwingen geradezu — als marktgerechte Reaktion — eine Strukturierung der Arbeitskräftenachfrage zu Lasten der weniger qualifizierten Arbeitskräfte. Fällt der Zwang weg, zu Mindestlöhnen zu kontrahieren, wird es bei einem niedrigeren Lohnsatz für Unternehmen wieder rentabel, zusätzliche Arbeitsplätze anzubieten. Allerdings ist zweifelhaft, ob der Verlust an Arbeitsplätzen ausgeglichen wird, der durch die Mindestlöhne eingetreten ist, insbesondere deswegen, weil es inzwischen zu interfaktoriellen Substitutionsvorgängen gekommen sein dürfte, die zumindest kurzfristig nicht reversibel sind.

19. Kritiker einer marktwirtschaftlichen Betrachtungsweise des Lohnfindungsprozesses behaupten nicht selten, die betriebliche Lohnstruktur sei kurzfristig nicht eindeutig durch Produktivitätsdifferentiale determiniert. Zum einen wird — analog zu Situationen im bilateralen Monopol — argumentiert, daß Reallohnänderungen über einen gewissen Bereich hinweg keine Beschäftigungsänderungen hervorrufen würden; zum anderen wird auf die Möglichkeit der Mischkalkulation verwiesen, bei der die höheren Lohngruppen gleichsam die Beschäftigung der unteren subventionieren. Das ist sicherlich für die kurze Frist richtig. Es ist aber zu bezweifeln, ob die Lohnstruktur willkürlich veränderbar ist, d. h. daß über einen längeren Zeitraum erhebliche Unterschiede in der Lohnstruktur möglich sind, ohne Änderungen in der Beschäftigungsstruktur hervorzurufen. Eine Nivellierung des Lohngefüges dürfte auf Dauer nicht ohne Rückwirkungen auf das Verhalten der dadurch benachteiligten höherqualifizierten Arbeitskräftegruppen sein[9].

20. Werden durch Tarifverträge, in denen ein Lohngefüge festgeschrieben wird, *alle* Arbeitseinkommen mehr oder weniger zu Mindest-

---

[8] *Finis Welch*, The trouble with the minimum wage, in: across the board, Vol. XVI, H. 8, S. 36 ff.

[9] Eine andere Beurteilung findet möglicherweise der innerbetriebliche Umverteilungsprozeß zugunsten älterer Arbeitskräfte, wie er in einigen Wirtschaftszweigen schon praktiziert wird. Dies könnte darauf beruhen, daß die Mehrzahl der Arbeitskräfte berechtigt davon ausgehen kann, sie werde später von dieser Regelung ebenfalls profitieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

löhnen, ergeben sich aus der Unstetigkeit in der wirtschaftlichen Entwicklung differentielle Beschäftigungsprobleme[10]. Die realen Kosten für unqualifizierte Arbeitskräfte bestehen mittelfristig darin, daß ihnen auf Grund des häufigeren Stellenwechsels auch zukünftig überwiegend nur Arbeitsplätze ohne Weiterbildungsmöglichkeiten angeboten werden. Starrheit der Lohnstruktur dürfte wesentlich zur Segmentierung der Arbeitsmärkte beigetragen haben.

3.3 Entwicklungstendenzen der intrasektoralen Lohnstruktur[11]

21. Die Ausführungen zur Folge von Mindestlöhnen auf die Beschäftigungschancen von wenig qualifizierten Arbeitskräften machten deutlich, welche Gefahren die Einführung einer „sozialen Komponente" in die Lohnpolitik — in Form nachhaltiger Nivellierung — mit sich bringen kann. Im folgenden Abschnitt soll daher geprüft werden, ob von der Lohnstrukturpolitik Effekte ausgegangen sind, die die Probleme auf dem Arbeitsmarkt tendenziell verschärft haben[12].

3.3.1 *Verdienstnivellierung zwischen Männern und Frauen*

22. Die Entwicklungsrichtung der Verdienstrelation bei Männern und Frauen wird wesentlich mitbestimmt von Veränderungen in der qualitativen Zusammensetzung der Beschäftigten. Die Annäherung des beruflich verwertbaren Qualifikationsniveaus der Frauen an das der Män-

---

[10] „The most obvious result of the interaction between business cycles and wage minimums is the increase in job losses during recessions. In an unsteady world, minimum wage laws have raised the real costs of economic fluctuations"... „Since the minimum wage provides a floor below which wages cannot fall, it contributes to the way workers are distributed between the normal and transistory work forces." *Finis Welch*, S. 48.

[11] Vgl. hierzu *Karl Breithaupt, Rüdiger Soltwedel*, Nivellierungs- und Differenzierungstendenzen der inter- und intrasektoralen Lohnstruktur, in: Die Weltwirtschaft, H. 1, 1980, S. 61 ff.

[12] Gleich zu Beginn sei darauf hingewiesen, daß die statistisch-methodischen Probleme, die durch diese Frage aufgeworfen werden, erheblich sind: Prinzipiell erforderte die Verknüpfung von Veränderungen der Lohnstruktur mit Veränderungen der Beschäftigtenstruktur bestimmter Personengruppen Informationen über die Veränderungen der Produktivität dieser Personengruppen. Nur dann wäre ein Test der Hypothese möglich, daß die besonders hohe Arbeitslosigkeit von weniger qualifizierten Arbeitskräften und von Frauen mit der Nivellierung der Beschäftigungskosten zusammenhinge. Direkte Meßziffern für die gruppenspezifische Leistungsfähigkeit vermag die Statistik nicht zu liefern; Hilfsgrößen (Länge der Schulzeit, berufliche Qualifikation, Dauer der Betriebszugehörigkeit) sind häufig ebenfalls nicht verfügbar; darüber hinaus ist die Aussagefähigkeit von solchen Indikatoren umstritten. Zusammen mit den oben genannten Mängeln der Verdienststatistik erschwert es ein Urteil darüber, ob und inwieweit Veränderungen der Lohnstruktur gleichsam „gegen den Markt" durchgesetzt wurden und inwieweit sie die Beschäftigungschancen von bestimmten Personengruppen beeinträchtigt haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ner schafft die Voraussetzung dafür, daß Frauen um qualifizierte Arbeitsplätze konkurrieren können, die bislang überwiegend von Männern eingenommen werden. Steigt das Ausbildungsniveau der Frauen relativ stark, ist zu erwarten, daß Frauen auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zu Männern steigende Einkommen erzielen können[13].

23. In der Tat hat sich im Verlauf der siebziger Jahre die Zahl der jungen Frauen, die eine berufliche Ausbildung absolvieren, deutlich stärker erhöht als die entsprechende Zahl der jungen Männer. Die Zahl der Auszubildenden stieg bei den Frauen von 1970 bis 1978 um 26 v. H., bei den Männern um knapp 16 v. H. Unter den Jugendlichen, die nach Abschluß der beruflichen Ausbildung in den Arbeitsmarkt eintreten, sind also mehr beruflich qualifizierte junge Frauen als in früheren Jahren. Auch ist im Verlauf der siebziger Jahre der Anteil der Frauen an der Gesamtzahl der Personen, die vom Bildungsangebot der Bundesanstalt für Arbeit Gebrauch machten, gestiegen. Allerdings ist schwer abzuschätzen, ob die bessere berufliche Qualifikation nicht nur für die Gesamtwirtschaft, sondern auch für die Industrie und die ausgewählten Dienstleistungsbereiche gilt, für die Verdienststatistiken vorliegen. Betrug die Relation der Zahl der weiblichen zur Zahl der männlichen Auszubildenden in diesen Bereichen in den sechziger Jahren im Schnitt 77 v. H., so lag sie in den siebziger Jahren bei 68 v. H. Auch die Frage, ob sich das Qualifikationsgefälle zwischen Männern und Frauen durch Lernen am Arbeitsplatz (z. B. durch zunehmende Betriebszugehörigkeit von Frauen infolge kontinuierlicheren Erwerbsverhaltens oder vermehrte Fortbildungsinvestitionen der Unternehmen) der Tendenz nach verringert hat, ist — mangels geeigneter statistischer Indikatoren — nach wie vor offen.

24. Veränderungen der Verdienstrelationen sind nicht unabhängig zu sehen von der quantitativen Arbeitsangebotsentwicklung bei Männern und Frauen. Verringerte Einkommensunterschiede können auch daraus resultieren, daß weibliche Arbeitskräfte der Tendenz nach vergleichsweise knapp geworden sind. Das Gegenteil war jedoch — zumindest für die siebziger Jahre — der Fall: Im Zeitraum 1970 - 1978 stieg das weibliche (deutsche) Arbeitskräftepotential um rd. 340 000 Personen, während das Erwerbspersonenpotential der Männer um 700 000 abnahm.

25. Der Anstieg des Arbeitsangebots bei Frauen ist in erster Linie durch eine höhere Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen in den Altersgruppen von 20 bis 45 Jahren verursacht worden. Einerseits dürften die Frauen,

---

[13] Vgl. dazu auch *Rüdiger Soltwedel*, Zu den ökonomischen Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 25, 1978, S. 108.

Eine vergleichbare Argumentation führen Freemann und Wise in ihrem Bericht über die Forschungsarbeiten des NBER über Jugendarbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten: „While the employment rate of black youths has fallen sharply over the past decade, the wages of young blacks have risen relative to those of white youths ... The sizeable increase in the wage rates of black youths may have contributed to the relative deterioration in employment of black youth." *Richard B. Freeman, David Wise*, Youth Unemployment, NBER Summary Report, Cambridge Mass. 1980, S. 3 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die ihre Erwerbstätigkeit nach einer längeren Unterbrechung wieder aufgenommen haben, vergleichsweise wenig qualifiziert gewesen sein; zumindest war ihr berufsspezifisches Wissen, sofern überhaupt vorhanden, wohl in erheblichem Maße veraltet. Hieraus hätte sich eine Vergrößerung der geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede ergeben müssen. Andererseits läßt der Rückgang der Geburtenrate vermuten, daß die Zahl der Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, relativ gesunken ist; dies würde einer Vergrößerung der Verdienstunterschiede entgegenwirken.

26. Die Vermutung, daß die differenzierte Arbeitsangebotsentwicklung bei Männern und Frauen eigentlich eher von einem Spreizeffekt in der Verdienstrelation hätte begleitet sein müssen, stützt sich auf folgende Überlegungen: Der Arbeitsangebotsüberschuß — gemessen an den relativen Arbeitslosenquoten — ist bei Frauen deutlich größer als bei Männern. Dem Arbeitsangebot von Frauen steht überdies — im Vergleich zu dem von Männern — eine deutlich eingeschränkte Arbeitskräftenachfrage gegenüber; die Vermittlungschancen werden u. a. durch den Wunsch nach Teilzeitarbeit beeinträchtigt. Auf diesen vergleichsweise engen Märkten wäre ein merklicher Druck auf die Verdienste zu erwarten gewesen. Angesichts der quantitativen und qualitativen Veränderungen des Arbeitsangebots hätten sich also die Verdienstdifferenzen zwischen Männern und Frauen in den siebziger Jahren wohl eher wieder vergrößern müssen; jedenfalls bestand vom Markt her kaum Anlaß für eine fortgesetzte oder gar beschleunigte Nivellierung.

27. Faktisch hat sich aber die Nivellierung in den siebziger Jahren nahezu unvermindert stark fortgesetzt (Schaubild 1* im Anhang). Insofern bestehen Zweifel, ob die Entwicklung der Lohnstruktur marktgerecht war; die Beschäftigungschancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt dürfte sie jedenfalls nicht verbessert haben: Zum einen wurden Arbeitsplätze in den Bereichen, die überwiegend Frauen beschäftigen, eher gefährdet, als es sonst der Fall wäre; zum anderen wurden die Möglichkeiten, einen alternativen Arbeitsplatz zu bekommen, verringert. Diese Hypothese ist durchaus kompatibel mit der Vermutung, daß sich die Qualifikationsunterschiede bei den *Beschäftigten* zugunsten der Frauen verschoben haben. Hierin äußert sich die Wirksamkeit der Mindestlöhne, die vergleichsweise wenig qualifizierten Arbeitskräften die Beschäftigungschancen nimmt.

3.3.2 *Annähernd konstante Lohnstruktur bei den Qualifikationsgruppen*

28. Eine Reihe von Überlegungen über die Entwicklungsrichtung der Verdienstunterschiede zwischen Qualifikationsgruppen spricht für die Erwartung, daß sich die „skill differentials" in den siebziger Jahren anders entwickelt haben müßten als in den sechziger Jahren: So überwogen in den siebziger Jahren die Merkmale einer „low pressure

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

economy", während die sechziger Jahre von Vollbeschäftigung oder sogar Überbeschäftigung gekennzeichnet waren.

Zudem hat sich der strukturelle Anpassungsbedarf in den siebziger Jahren erheblich erhöht[14]. Dies verlangt gerade von qualifizierten Arbeitskräften eine größere Bereitschaft zum Umlernen. Das erworbene Wissen scheint auch durch technologische Entwicklungen auf vielen Gebieten schneller zu veralten als früher, mit der Folge, daß der Abschreibungsbedarf auf „altes" Humankapital höher und die Amortisationsperiode für Ausbildungsinvestitionen kürzer wird. Daraus hätte sich generell ein Ansteigen der Risikoprämie für Ausbildungsinvestitionen, also eine zunehmende Differenzierung der qualifikationsbezogenen Lohnstruktur, ergeben müssen.

29. Die tatsächliche Entwicklung der Verdienstunterschiede zwischen den statistisch ausgewiesenen Qualifikationsgruppen zeigt jedoch keine Differenzierung, sondern zum Teil sogar deutliche Nivellierung (Schaubild 2* im Anhang). Bei den Angestellten vollzog sich eine — im gesamten Zeitraum kaum abgeschwächte — Nivellierung der Verdienstabstände, während es bei den Arbeitern in den siebziger Jahren zu keinen nennenswerten Verschiebungen zwischen den Leistungsgruppen kam.

30. Zunächst scheint es sogar erstaunlich, daß die Verdienststatistik nicht auch bei den Arbeitern eine deutliche Nivellierung widerspiegelt: Nach langen Auseinandersetzungen wurden in den siebziger Jahren Veränderungen der Tariflohnstruktur zugunsten der untersten Leistungsgruppen durchgesetzt (Tabelle 2* im Anhang). Es wäre durchaus zu erwarten gewesen, daß dieser Druck „von unten" auf die Effektivverdienste durchgeschlagen hätte. Daß dies in der Statistik nicht aufscheint, mag in erster Linie wohl damit zusammenhängen, daß die Aggregation der betrieblichen Leistungsgruppen zu den drei in der amtlichen Statistik ausgewiesenen Qualifikationsgruppen Nivellierungseffekte verwischt. Allerdings ist auch darauf hinzuweisen, daß die überdurchschnittlich starke Anhebung oder gar die Abschaffung der unteren Lohngruppen sich am Markt nur damit durchsetzen ließen[15], daß zu-

[14] Vgl. dazu *Karl Breithaupt, Ernst-J. Horn, Henning Klodt, Klaus-P. Kriegsmann, Axel D. Neu, Klaus-Dieter Schmidt,* Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Zwischenbericht zum Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1979, S. 3 f.

[15] Auch von den Gewerkschaften wird zugestanden, daß eine Politik der Lohnnivellierung bei Arbeitern unternehmensintern auf Widerstand stößt: Es dürfe „nicht verkannt werden, daß die stärkere Differenzierung zum Teil auch von den Arbeitern selbst gewünscht wurde". Dies zeigt einen Widerspruch auf, „der auch an anderen Punkten gewerkschaftlicher Politik immer wieder Probleme aufwirft. Es geht um den Widerspruch zwischen langfristigen ‚objektiven' Interessen, die im Interesse aller abhängig Beschäftigten liegen . . ., und kurzfristigen, sich im Bewußtsein einzelner Beschäftigungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätzliche Zwischengruppen oder/und neue Entlohnungsgruppen am oberen Ende in der Tarifskala eingeführt wurden, was den Anstieg der Beschäftigungskosten insgesamt zusätzlich beschleunigte.

31. Als Ergebnis der Analyse bleibt festzuhalten: Die intraindustrielle Lohnstruktur zeigt eine deutliche Verminderung des Verdienstgefälles zwischen Männern und Frauen. Der hohe weibliche Arbeitsangebotsüberschuß mit einem unterdurchschnittlichen Qualifikationsniveau hätte aber das Verdienstgefälle eher verstärken müssen, zumal sich Frauen einem sehr viel engeren Arbeitsmarkt gegenübersehen als Männer.

Die intraindustriellen Unterschiede zwischen den Arbeitsverdiensten der verschiedenen Qualifikationsgruppen sind kaum geringer geworden. Auf Grund der divergierenden Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt für qualifizierte und für weniger qualifizierte Arbeitskräfte wäre allerdings eine deutliche Differenzierung geboten gewesen.

Diese Entwicklungen sprechen für die Vermutung, daß die Nivellierungsbestrebungen zur Verschärfung der Beschäftigungsprobleme beigetragen und einen raschen Abbau der Arbeitslosigkeit behindert haben.

4. Zur Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen auf das Arbeitsangebot

32. Offen blieb bislang die Frage, warum denn nicht marktwirtschaftliche Anpassungsprozesse durch das Überschußangebot auf dem Arbeitsmarkt erzwungen werden. Hierauf soll im folgenden Abschnitt kurz eingegangen werden. Zum einen ist hier sicherlich die vergleichsweise schwache Stellung der von Arbeitslosigkeit besonders stark betroffenen Personengruppen in den Gewerkschaften hervorzuheben; zudem verwahren sich die Gewerkschaften mit äußerster Schärfe gegen eine aus ihrer Sicht „unsolidarische Lohnkonkurrenz". Sie werden darin zum Teil bestärkt durch das Tarifvertragsrecht und durch die Tarifpolitik der Arbeitgeberverbände, die einer differenzierten Lohnpolitik z. B. auf betrieblicher Ebene ebenfalls mit Macht entgegenwirken.

33. Zum anderen ist es jedoch auch erforderlich, sozialpolitische Maßnahmen zur Einkommenssicherung als erklärendes Element einzube-

---

gruppen haltenden Interessen ...". — *Klaus Humml,* Einkommenssituation, Lohnstruktur und Lohnpolitik in der Chemischen Industrie, in: WSI-Mitteilungen, H. 2, 1980, S. 86.

Das Unternehmen und Betriebsangehörigen gemeinsame Interesse an mehr Differenzierung in der Lohnstruktur wurde von der IG Bau-Steine-Erden besonders deutlich artikuliert und unter dem Aspekt des Facharbeitermangels durch wieder größere Abstände in der Entlohnung von Ungelernten und Facharbeitern in tarifpolitische Realität umgesetzt. Vgl. dazu: Kein gleicher Lohn für alle Arbeitnehmer, Handelsblatt, Düsseldorf, vom 12. Mai 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ziehen, denn die Anpassungsbereitschaft von Arbeitslosen an veränderte Marktdaten wird durch die relative Höhe der Arbeitslosenunterstützung beeinflußt. Je höher die Unterstützung und je großzügiger ihre Gewährung, um so geringer ist die Bereitschaft, das Anpassungsniveau verschlechterter Beschäftigungschancen anzupassen, um so größer ist die — versicherungsinduzierte — Arbeitslosigkeit. Diese These impliziert jedoch nicht, eine vergleichsweise hohe Arbeitslosenunterstützung sei das auslösende Moment für Arbeitslosigkeit; es wird vielmehr nur die typische Reaktion von Arbeitsanbietern dargestellt, wenn sich — aus welchem Grunde auch immer — die Alternativen am Markt verschlechtern[16]. Die Folge ist, daß der Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nur abgeschwächt auf die Löhne drückt. Die Arbeitslosenversicherung wirkt gleichsam als Bremse für eine größere Flexibiltät des Lohnniveaus und der Lohnstruktur. Ein Reihe von empirischen Arbeiten stützt die Vermutung, daß die durchschnittliche Arbeitslosigkeit mit dem relativen Unterstützungsniveau ansteigt[17]. Damit wird aber die Relevanz der Arbeitslosenquote als Indikator für die Verfehlung des Vollbeschäftigungszieles und damit als Indikator für (vermeintlichen) sozial- und arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf eingeschränkt.

5. Unsicherheit — eine alternative Erklärung?

34. Gerade in dem hohen Maß an Ungewißheit über den künftigen Kurs der Wirtschaftspolitik könnte die „eigentliche" Ursache für die niedrigere Beschäftigungselastizität der Produktion und damit auch für die hohe Arbeitslosigkeit der Problemgruppen gesehen werden; nach der Rezession von 1974/75 war er bei der Finanzpolitik geprägt von Un-

---

[16] „One finds to one's relief that treating unemployment as a voluntary response to an unwelcome situation does not commit oneself to normative nonsense like blaming depressions on lazy workers." — *Robert Lucas,* Unemployment Policy, in: American Economic Review, Vol. 68, H. 2, 1978, S. 356.

[17] Vgl. hierzu *Herbert G. Grubel, Michael A. Walker,* Unemployment Insurance. Global Evidence of its Effects on Unemployment, Vancouver B.C. 1978; *Stephen J. Nickell,* The Effect of Unemployment and Related Benefits on the Duration of Unemployment, in: Economic Journal, Vol. 89, H. 1, 1979, S. 34 ff.; *Hans-J. Gersfeld,* Der Einfluß der Arbeitslosenversicherung auf das Angebotsverhalten der Arbeitnehmer, Freiburg 1979. Ein Überblick über die empirischen Arbeiten zum Zusammenhang von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosigkeit zeigt, daß die Wirkungsrichtung der Arbeitslosenunterstützung in nahezu allen Untersuchungen positiv ist. Insgesamt läßt sich daher auf der einen Seite die Hypothese, daß die Arbeitslosenunterstützung die Anpassungsbereitschaft — zumindest tendenziell — beeinträchtigt, d. h. die Effizienz der Arbeitsmärkte mindert, angesichts der empirischen Untersuchungsergebnisse nicht als irrelevant abtun. Auf der anderen Seite zeigt die starke Streuung der Schätzergebnisse, daß noch intensive Forschungsarbeiten erforderlich sind, um das Ausmaß der induzierten Arbeitslosigkeit genauer abschätzen zu können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlüssigkeit und bei der Geldpolitik — trotz der Vorgabe von Geldmengenzielen — von abrupten Richtungsänderungen. Hinzu kommen noch die Unsicherheiten, die von Strukturwandel und der technologischen Entwicklung ausgehen, die allgemein als größer eingeschätzt werden als in früheren Zeiten.

Zunehmende Ungewißheit über die zukünftige Entwicklung der Nachfrage bringt einen Risikozuschlag auf die Verzinsung des investierten bzw. zu investierenden Kapitals mit sich. Dadurch wird eine Reihe von wirtschaftlichen Aktivitäten unrentabel. Die größere Ungewißheit hat also zur Folge, daß die tatsächliche Expansion unterhalb des Potentialpfades bleibt. Daher ist es plausibel anzunehmen, daß Unternehmen angesichts des größeren Risikos die Beschäftigtenzahl weniger stark ausweiten, als sie es in Phasen sicherer Zukunftserwartungen taten.

35. Mag diese Erklärung auch tatsächlich alternativ sein; das Argument der negativen Wirkung zusätzlicher Reglementierungen und Anpassungshemmnisse wird in diesem Fall noch verstärkt. Gerade *weil* in erheblichem Maße Unsicherheit besteht, ist es erforderlich, die Anpassungsmöglichkeiten der Unternehmen bei den Beschäftigungskosten zu erhöhen, will man dem Ziel eines höheren Beschäftigungsstandes näherkommen. Eine wirkliche Sicherung der Arbeitsverhältnisse kann nicht institutionell oder rechtlich begründet werden, sondern nur durch marktgerechte Entlohnungs- und sonstige Beschäftigungskonditionen. Ähnlich wie bei zunehmendem Protektionismus die Sicherung der Arbeitsplätze einen Preis in Form von Wachstumsverlusten hat, ist bei erhöhter Zukunftsunsicherheit der Preis für die Stabilität der Entlohnungs- und qualitativen Beschäftigungskonditionen in einem niedrigeren Beschäftigungsstand zu sehen.

6. Schlußfolgerungen

36. In diesem Beitrag ist gezeigt worden, daß Arbeitskräfte mit einer vergleichsweise schlechten Wettbewerbsposition durch eine überdurchschnittlich starke Anhebung der Löhne und durch Kündigungsschutzregelungen in ihren Chancen auf dem Arbeitsmarkt behindert werden. Diese beiden Faktoren dürften nicht unerheblich dazu beigetragen haben, daß sich die strukturellen Arbeitsmarktprobleme nach der Rezession 1974/75 nicht vermindert, sondern eher noch verschärft haben. Sie haben Handlungen der Nachfrager und Anbieter auf dem Arbeitsmarkt induziert, die ein größeres Maß an Arbeitsmarktsegmentation mit sich brachten. Insofern haben diese Maßnahmen denjenigen eher geschadet, denen sie nutzen sollten.

37. Der verstärkende Einfluß von Kündigungsschutzregelungen und Mindestlohnvereinbarungen auf die Marktspaltung ist um so mehr hervorzuheben, als in der arbeitsmarktpolitischen Diskussion das Ergebnis der Segmentierung häufig — vor dem Hintergrund der vorangegangenen Analyse fälschlicherweise — mit Marktversagen gleichgesetzt wird und interventionistische Maßnahmen zur Abhilfe empfohlen werden. So wird von Lutz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Sengenberger[18] ein Ansatzpunkt darin gesehen, die Regeln der Zuordnung von Arbeitskräften zu Arbeitsplätzen durch Auflagen an die Unternehmen bei Einstellungen, Entlassungen, Beförderungen etc. zu verändern. Sie empfehlen, die öffentliche Arbeitsmarktpolitik solle direkt in die Allokationsentscheidungen der Betriebe eingreifen, denn „das Gebot, die Eignung der Bewerber bei der Vermittlungstätigkeit der Arbeitsverwaltung zu berücksichtigen, verstärkt die Selektivität nach einzelwirtschaftlichen Rentabilitätsmaßstäben. Es werden die aus der Sicht der Betriebe rentablen Arbeitskräfte unter den Arbeitsuchenden ausgewählt, der Rest wird immer schwerer vermittelbar. Damit wird die Struktur der Beschäftigten zwar verbessert, die Struktur des Arbeitslosenbestandes hingegen verschlechtert"[19]. Das heißt doch offenbar, daß es den Unternehmen verwehrt sein soll, sich am Markt die qualifiziertesten Arbeitskräfte zu suchen. Eine solcherart verkürzte ökonomische Analyse der Bestimmungsfaktoren für die Aufspaltung von Arbeitsmärkten birgt die Gefahr einer Arbeitsplatzzwangsbewirtschaftung in sich und empfiehlt im Ergebnis eine qualitative Veränderung des Wirtschaftssystems als Therapie.

38. Die staatliche Sozialpolitik allein ist von ihren Mitteln her allerdings überfordert, die Tendenzen zur verstärkten Segmentierung umzukehren. Ihr Handlungsspielraum ist insbesondere dadurch eingeschränkt, daß der Grundkonsens der wichtigsten gesellschaftlich relevanten Gruppen einer Beseitigung oder auch nur einer Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen entgegengerichtet ist. Wichtig ist daher insbesondere, daß ein weiteres Ausdehnen dieser Vorschriften (z. B. in Form eines effektiven Bestandsschutzes im Kündigungsschutzgesetz) unterbleibt.

Der einzige ökonomisch wirksame Kündigungsschutz besteht für Arbeitskräfte darin, ertragreich zu sein. Da ein rechtlicher Kündigungsschutz nicht die Ursache für die Kündigung, ein Grenzwertprodukt unterhalb des Lohnes, beseitigt, kann er Kündigungen nicht endgültig verhindern. Das wichtigste Bemühen der Sozialpolitik muß es daher sein, verstärkt auf berufliche Qualifizierung der Personengruppen mit schlechter Wettbewerbsposition hinzuwirken. Bei Arbeitskräften, die in ihrer Erwerbsfähigkeit erheblich behindert sind, könnte eine Integration ins Arbeitsleben durch Lohnkostenzuschüsse gefördert werden; allenfalls hier käme eine staatliche „Nothelferfunktion" in Frage. Der direkten Einflußnahme auf unternehmerische Beschäftigungsentscheidungen sollte die Sozialpolitik sich unbedingt enthalten.

Eine Kombination des Kündigungsschutzes mit einer Subventionierung der Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt verbietet sich insbesondere aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten, denn dadurch würde eine staatliche Vollbeschäftigungsgarantie gleichsam durch die Hinter-

[18] *Burkhard Lutz, Werner Sengenberger,* Segmentierungsanalyse und Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, H. 5, 1980, S. 291 ff.

[19] *Burkhard Lutz, Werner Sengenberger,* S. 298.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tür eingeführt; den Tarifpartnern wäre die Verantwortung für eine beschäftigungsfördernde Lohnpolitik weitgehend genommen.

39. Entscheidende Impulse aber zur Verringerung der sozialen Probleme auf dem Arbeitsmarkt können nur von der Lohnpolitik ausgehen. Von der Kostenseite her muß für die Unternehmen ein größeres Arbeitsplatzangebot lohnend sein; von den Einkommensunterschieden her muß es für die Arbeitskräfte lohnend sein, zusätzliche Ausbildungsanstrengungen zu unternehmen. Eine fortgesetzte Nivellierung der Beschäftigungskosten kann kaum zur Lösung der anstehenden und künftigen Arbeitsmarktprobleme beitragen:

— Die Aufspaltung der Arbeitsmärkte wird durch Nivellierungsprozesse in den Beschäftigungskosten verstärkt (insofern sie nicht Reflex von Änderungen in der Qualifikationsstruktur auch bei den Arbeitslosen sind); die Chancen für Jugendliche und Frauen, sich Berufserfahrung durch Hinnahme eines zeitweilig geringeren Lohns gleichsam zu erkaufen, werden dadurch geschmälert.

— Die Verringerung der Verdienstdifferenzen zwischen ungelernten und qualifizierten Arbeitskräften ist dann besonders problematisch, wenn das gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebot expandiert und die Arbeitsnachfrage übersteigt. Berufsanfänger werden dadurch leicht zur Auffassung verleitet, Ausbildungsanstrengungen lohnten sich nicht. Auch unterliegen sie zu lange der irrigen Vorstellung, sie könnten zu dem vergleichsweise hohen Lohn Beschäftigung finden. Anhaltender Facharbeitermangel und hohe Sucharbeitslosigkeit weniger Qualifizierter sind die Konsequenz.

40. Für prozentual stärkere Anhebungen der Verdienste in den unteren Qualifikationsgruppen wird oft argumentiert, daß die Inflationsbeschleunigung die unteren Einkommensschichten besonders treffe; soziale Gerechtigkeit gebiete daher einen Ausgleich für diese Gruppen. Dies Problem kann von den Tarifparteien indes nicht gelöst werden; vielmehr ist hier der Gesetzgeber aufgerufen. So ist etwa eine politische Entscheidung darüber notwendig, ob auch inflatorisch aufgeblähte Nominaleinkommen mit Steuersätzen belastet werden, die eigentlich erst bei höheren Realeinkommen Anwendung finden sollten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 1**

Schätzfunktionen für die Zahl der Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe (einschl. Bergbau) — verschiedene Konjunkturzyklen —

$$\ln A_t = b_o + b_1 t + b_2 \ln X_{t-1} + b_3 \ln A_{t-1} + b_4 D_1 + b_5 D_1 + b_6 D_3$$

Zeitraum	n	b_o	$b_1 \cdot 100$	b_2	b_3	$b_4 \cdot 100$	$b_5 \cdot 100$	$b_6 \cdot 100$	$\bar{R}^2$	F	Durbin-h-Koeffizient	$\hat{\delta} \cdot 100$	$Q \cdot 1000$[a)]
$58_4 - 79_4$	87	1.503 (8.9)	—0.230 (—10.9)	0.203 (10.3)	0.743 (29.1)	0.630 (2.8)	1.104 (5.9)	1.841 (8.6)	0.988	1136.4	1.652	0.580	2.690
$58_4 - 67_2$	35	0.440 (1.4)	—0.300 (—13.7)	0.233 (10.7)	0.848 (20.4)	1.147 (5.0)	2.122 (11.3)	1.681 (8.4)	0.987	427.1	0.975	0.347	0.336
$58_4 - 71_4$	53	1.578 (7.1)	—0.291 (—11.2)	0.260 (11.4)	0.710 (23.4)	1.348 (5.2)	1.691 (7.9)	1.900 (8.4)	0.979	405.5	0.530	0.494	1.125
$58_4 - 75_2$	67	1.490 (6.6)	—0.263 (—12.9)	0.232 (12.2)	0.732 (24.0)	1.015 (4.5)	1.364 (7.1)	1.842 (8.8)	0.975	438.0	0.230	0.517	1.606
$67_3 - 75_2$	32	1.329 (4.1)	—0.245 (—10.4)	0.204 (7.6)	0.763 (16.5)	0.747 (2.7)	0.659 (2.9)	1.797 (6.7)	0.986	366.5	1.837	0.426	0.453
$75_3 - 79_4$	18	2.932 (2.4)	—0.093 (—2.2)	0.104 (2.1)	0.625 (5.1)	—0.542 (—1.6)	0.036 (0.0)	1.452 (2.8)	0.920	33.5	0.520	0.291	0.093

a) Residualquadratsumme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

*Tabelle 2**

Entwicklung der Mindestlöhne in ausgewählten Industriezweigen der Bundesrepublik Deutschland 1960 - 1979

— in v. H. der Facharbeiterlöhne —

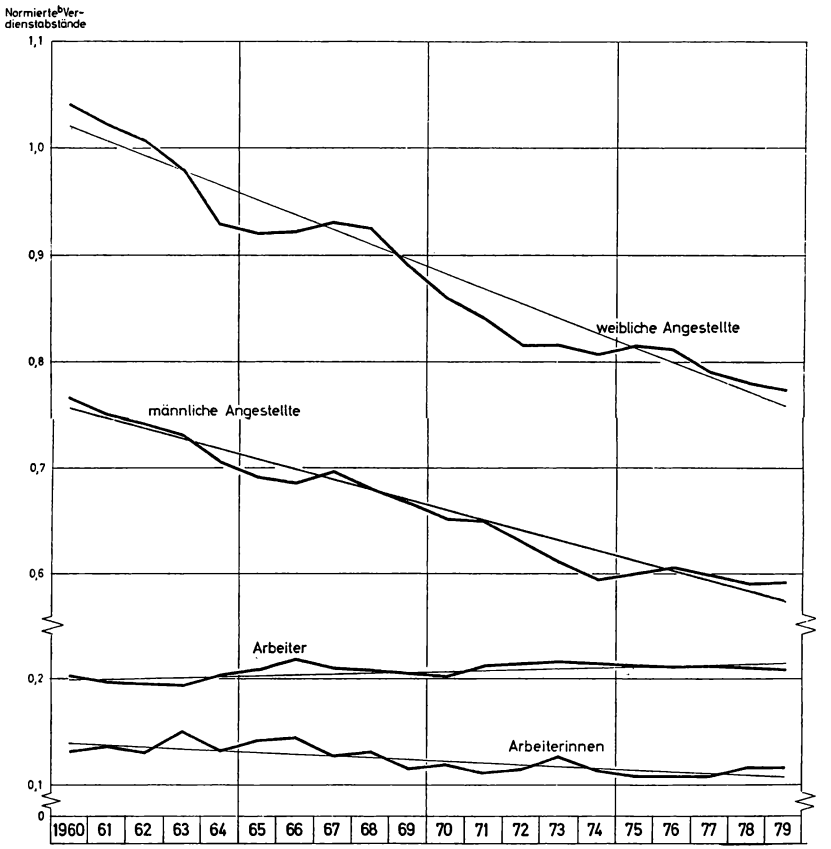
	1960	1965	1970	1975	1979
Eisen- und Stahlindustrie (Nordrhein-Westfalen)	74,2	74,4	80,0	81,5	81,5
Metallindustrie (Nordrhein-Westfalen)	70,2	70,2	75,0	80,0	82,1
Chemische Industrie (Nordrhein-Westfalen)	71,6	76,5	78,5	85,0	85,9
Papier erzeugende Industrie (Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen)	71,4	77,8	83,5	89,0	89,5
Feinkeramische Industrie (Nordwestdeutschland)	74,9	75,2	81,9	84,3	84,7
Bauhauptgewerbe (Nordrhein-Westfalen)	87,6	90,1	90,9	90,9	84,6
Druckindustrie	61,0	61,0	65,0	71,6	72,5
Holzverarbeitende Industrie (Nordrhein)	75,1	76,1	78,1	82,1	84,1

Quelle: Tariflohnstatistik des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden, lfd. Jgg. — Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1*

Zur Entwicklung der intrasektoralen Lohn- und Gehaltsstruktur in der Industrie[a] der Bundesrepublik Deutschland

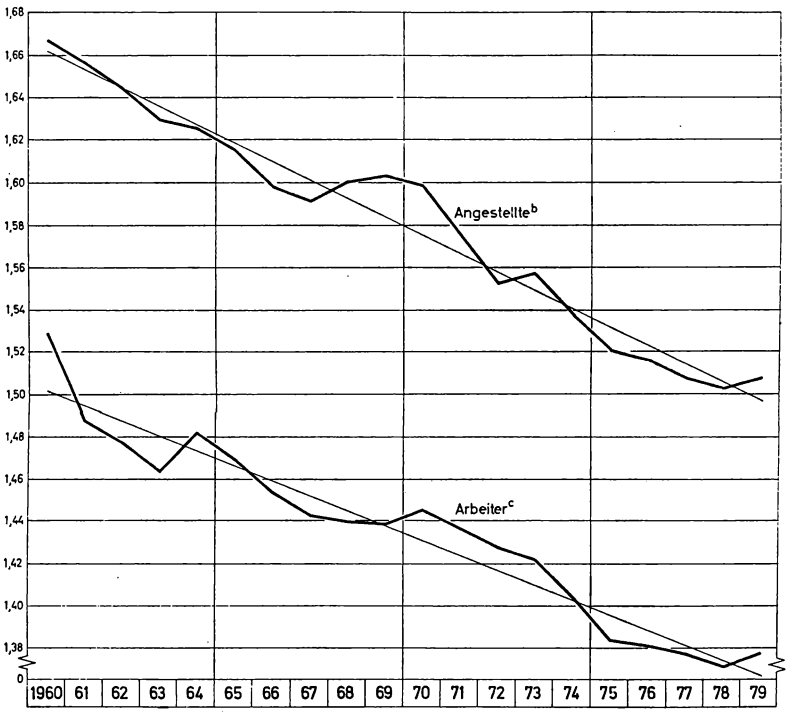


[a] *Einschließlich Bergbau, Hoch- und Tiefbau.* - [b] *Differenz zwischen höchster und niedrigster Leistungsgruppe, bezogen auf die in der Industrie erzielten Durchschnittsverdienste der jeweiligen Beschäftigtengruppe.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 2*

Zur Entwicklung der Verdienstrelationen zwischen Männern und Frauen in der Industrie[a] der Bundesrepublik Deutschland



[a] Einschließlich Bergbau, Hoch- und Tiefbau. – [b] Verhältnis der durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste der männlichen Angestellten zu denen der weiblichen Angestellten. – [c] Verhältnis der durchschnittlichen Bruttostundenverdienste von Industriearbeitern zu denen von Industriearbeiterinnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alterssicherung bei stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung als Zukunftsaufgabe der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Reiner Dinkel*, München

1. Die Zukunftsentwicklung von Bevölkerung und Alterslast in Deutschland

Seit einigen Jahren wird ein Zusammenhang in das öffentliche Bewußtsein gerufen, der in den vorangegangenen Jahrzehnten aus dem Blickfeld vor allem der wissenschaftlichen Analyse verschwunden war: Die in einem internationalen Vergleich bereits stark „überalterte" deutsche Bevölkerung stagniert bereits seit Jahren im Bestand und wird in den nächsten Jahrzehnten mehr oder weniger unvermeidlich zurückgehen. Diese Entwicklung ist allerdings bei genauerer Betrachtung nicht von den aktuell so niedrigen Geburtenraten abhängig, sondern Konsequenz von Entwicklungen seit mehr als 50 Jahren. Starke Wanderungsbewegungen in den letzten Jahrzehnten haben die Zusammenhänge allerdings zeitweise wenigstens im statistischen Bild überdeckt.

Für die Entwicklung von Bevölkerungen ist langfristig entscheidend, wie viele Kinder eine Frau im Verlauf ihres gesamten Lebens durchschnittlich gebärt. Die Fruchtbarkeit[1] der Alterskohorten (der Frauenjahrgänge) müßte unter den gegenwärtigen Sterblichkeitsverhältnissen bei etwas mehr als 2,2 Kindern liegen, sollte die Bevölkerung biologisch „stabil" bleiben. Dabei darf die jährliche statistische Bevölkerungsveränderung (die Differenz zwischen Geburten- und Sterbefällen) in einzelnen Jahren durchaus positiv oder negativ sein. Aus der Sicht der Kohortenanalyse stellt beispielsweise der Babyboom der Jahre 1960 - 68 keinen Bevölkerungszuwachs dar, da er fast ausschließlich durch vorgezogene Geburten bewirkt wurde, die in späteren Jahren ausblieben. Die Fruchtbarkeit der Frauenjahrgänge ab 1934 und 1935 bleibt (auch in den Fällen, wo ein abschließendes Urteil noch nicht endgültig möglich ist) immer deutlicher hinter dem oben beschriebenen bestandserhaltenden Niveau zurück. Biologisch ist die deutsche Bevölkerung folglich

[1] Der demographische Begriff „Fruchtbarkeit" bezeichnet anders als die Umgangssprache das tatsächliche Verhalten, nicht die biologische Fähigkeit der Familien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch während des Babybooms zurückgegangen, wobei Wanderungen und Jahrgangsverschiebungen für eine Veränderung des statistischen Bilds sorgten. Das Ausmaß des Bevölkerungsrückgangs wird allerdings überschätzt, wenn für Prognosen die extrem niedrigen Geburtenzahlen der Jahre 1975 bis 1980 zugrundegelegt werden[2].

Auch unter Berücksichtigung denkbarer Verhaltensänderungen erscheint es wenig wahrscheinlich, daß in absehbarer Zeit jede Frau im Durchschnitt 2,2 und mehr Kinder (was etwa 2,6 Kindern pro verheirateter Frau entspricht) haben wird. Für die nächsten Jahrzehnte ist folglich der Tatbestand einer biologisch schrumpfenden Bevölkerung mehr oder weniger unausweichlich. Dies gilt um so mehr, als selbst bei einer schnellen Rückkehr der jährlichen Geburtenzahlen zum Reproduktionsniveau der bestehende Altersaufbau der deutschen Bevölkerung bereits zu einem Bevölkerungsrückgang mit zunehmender Überalterung führen würde. Das Statistische Bundesamt führte mit verschiedenen Annahmen über die zukünftige Fruchtbarkeitsentwicklung langfristige Modellrechnungen durch[3], bei denen die Rückkehr zu einem Niveau von 2,2 Geburten pro Frau als „positivste" Variante verwendet wird. Unter der Annahme, daß auch in Zukunft deutlich weniger Kinder als zur Stabilität erforderlich geboren würden, errechnet sich die in der öffentlichen Diskussion so viel beachtete „Bevölkerungsimplosion": Während der nächsten beiden Jahrzehnte erhält sich die Bevölkerung auch bei sehr geringen Geburtenzahlen noch etwa in ihrem jetzigen Bestand. Wenn aber ab etwa dem Jahr 2000 die jetzt stark besetzten mittleren Altersjahrgänge alt sein werden, tritt ein beschleunigter und unvermeidlicher Rückgang ein.

Selbstverständlich sind Bevölkerungsprognosen ähnlich unsicher wie andere Prognosen auch und müssen keineswegs als zwingend erkannt werden. Vor allem die Wanderungen können zu beträchtlichen Veränderungen führen. Ein Prognosezeitraum von 30 und noch mehr Jahren ist für diese Fragestellung weitaus eher angemessen als für eine traditionell ökonomische Vorausschätzung, wo ein solch langer Pro-

[2] 1965 bis 1968 wurden pro Tausend Frauen im gebärfähigen Alter mehr als 2200 Kinder geboren, so daß in der offiziellen Statistik auf eine wachsende Bevölkerung geschlossen wurde. Im Längsschnitt zeigt sich allerdings, daß die aktiven Frauenjahrgänge insgesamt in Kohortenbetrachtung sogar besonders wenige Kinder haben. Im Moment werden pro tausend Frauen nur etwa 1400 Kinder geboren, was nun aber auf die umgekehrte Weise zu negativ ist. Eine Kohortenbetrachtung ergibt für die letzten Jahrzehnte weit geringere Schwankungen zwischen 2,0 und 1,7 Kindern pro Frau, die für langfristige Prognosen als Ausgangspunkt gewählt werden sollten. Dann allerdings ergibt sich zwangsläufig, daß die biologische Bestandserhaltung nicht erreicht wird.

[3] Siehe dazu ausführlich die in der Bundestagsdrucksache 8/680 („Langfristige Bevölkerungsentwicklung") veröffentlichten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes bis zum Jahr 2070.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gnosezeitraum zu reinen Spekulationen verführen müßte. Ein Großteil der Bevölkerung des Jahres 2010 lebt bereits heute, vor allem, was für unsere weitere Argumentation so wichtig sein wird, alle dann über 60 und 65 Jahre alten Personen. Für diese Altersgruppen könnten sich wichtige Abweichungen nur dann ergeben, wenn deutliche Verschiebungen in den Sterbewahrscheinlichkeiten einträten, wofür jedenfalls im Moment keine Plausibilität spricht.

Es darf keinesfalls verwundern, wenn als Reaktion auf die angesprochenen Abläufe eine weitverbreitete Furcht vor allem um die Zukunft der Alterssicherung eingetreten ist. Unterstellt man als vereinfachende Annahme, daß die Alterssicherung vor allem davon abhängen wird, in welchem Verhältnis sich in Zukunft Senioren und Erwerbstätige gegenüberstehen werden, kann die Auswirkung eines Bevölkerungsrückgangs bereits grob schematisiert werden. Wir wählen dazu als Ausgangslage eine Bevölkerung mit einem Altersaufbau, wie sie in Deutschland vor dem Eintritt des Geburtenrückgangs bestand. Der Anteil der Senioren an der Gesamtbevölkerung liegt in Deutschland auf Grund der hohen Lebenserwartung bereits seit vielen Jahrzehnten im Vergleich etwa zu Entwicklungsländern sehr hoch. Der einsetzende Geburtenrückgang beeinflußt für die nächsten 60 Jahre (d. h. von heute ab bis zum Jahr 2040) die Zahl der Rentner nicht. Erst danach sinkt auf Grund des jetzigen Geburtenrückgangs die bis zu diesem Zeitpunkt noch leicht ansteigende Zahl der Neurentner. Die Alterslasten in den nächsten Jahrzehnten sind folglich vor allem an der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung abzulesen.

Ein Geburtenrückgang führt mindestens einige Jahrzehnte lang zu einer absoluten Erhöhung der Zahl der *Erwerbsfähigen*: Der Umfang der neu ins Erwerbsleben eintretenden Jahrgänge ist für die nächsten zwanzig Jahre mindestens so groß wie die Zahl der ausscheidenden älteren Erwerbspersonen. Zusätzlich steigt jetzt die Erwerbsquote der Frauen, da ein Teil der relevanten Altersjahrgänge vorher wegen der Erziehung von nun nicht mehr geborenen Kindern mindestens zeitweise aus dem Erwerbsprozeß ausgeschieden war. Berücksichtigt man zusätzlich arbeitssparenden technischen Fortschritt, so wird schnell erkennbar, daß frühestens nach 25 bis 30 Jahren das Arbeits*angebot* auf den Ausgangsbestand zurückgeht[4]. Danach verschärft sich dann allerdings der Rückgang zunehmend, so daß die Auswirkungen folgendermaßen zu-

[4] Bereits diese kurzen Ausführungen zeigen, daß die wirtschaftspolitische Aufgabe der nächsten Jahrzehnte nicht in einer Vergrößerung des Arbeitsangebots bestehen wird, sondern ganz im Gegenteil in der Beschäftigung des vorhandenen Erwerbspotentials. Zu den Interdependenzen von Beschäftigung und Geburtenentwicklung siehe *Adolf Wagner*, Der Geburtenrückgang als Ursache von Arbeitslosigkeit?, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 195, 1980, S. 261 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sammengefaßt werden können: Ein scharfer Geburtenrückgang führt für ein bis zwei Jahrzehnte zu einer spürbaren Entlastung der Altersversorgung, anschließend allerdings zu einer sich verschärfenden (dann aber kaum mehr reparablen) Verschlechterung[5]. Zur Vermeidung von Mißverständnissen sollte allerdings klargestellt werden, daß die in etwa 30 Jahren auftretenden Ungleichgewichte auf heutige Entwicklungen zurückgehen[6].

Die Zukunft der gesetzlichen Altersversicherung hängt allerdings von sehr viel mehr Faktoren als dem bislang zur Argumentation benutzten Alterslastkoeffizienten ab. Den vorangestellten Überlegungen kann mühelos entnommen werden, wie schwer vor allem die Schätzung des erwarteten Beitragsaufkommens fallen muß, selbst wenn von Änderungen in gesetzlichen Bestimmungen (Art und Umfang von Versicherungsleistung und Versichertenkreis) abstrahiert wird. Für eine Beurteilung der Zukunftslage der Rentenhaushalte ist u. a. Kenntnis darüber nötig, wie sich der Bevölkerungsrückgang auf die wirtschaftliche Entwicklung insgesamt auswirken wird. Da es gesichertes Wissen zu diesem Problemkreis jedenfalls bislang nicht gibt, darf es nicht verwundern, wenn die vorhandenen Rentenlastprognosen[7] den interdependenten Charakter von Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung vernachlässigen[8].

Beide Größen sind über *Rückkopplungsmechanismen* miteinander verknüpft:

1. Der Bevölkerungsrückgang verändert auf der Nachfrageseite vor allem die Investitionsneigung, verschiebt die Investitionsmotive (von Erweiterungs- zu Rationalisierungs- oder Ersatzinvestitionen) und beschränkt mindestens quantitativ das Wachstum der Konsumnachfrage.

---

[5] Die Frage, wie pessimistisch die Zukunft etwa der Altersversorgung zu beurteilen ist, ist folglich in erster Linie eine Konsequenz des einbezogenen Zeithorizonts.

[6] Obwohl der Alterungsprozeß in Deutschland bereits seit Generationen im Gang ist, führt eine starke Geburtenreduktion zu den angesprochenen Verschärfungen der Zukunftslage. Daraus kann unschwer gefolgert werden, zu welch irreparablen Spätfolgen eine extreme und schnelle Geburtenreduktion in einem Entwicklungsland (wie sie sich in China gegenwärtig abzuzeichnen scheint) führen muß. Dort wird sich der Anteil der Senioren innerhalb weniger Jahrzehnte vervielfachen, ohne daß ein ausgebautes soziales Sicherungssystem bestünde.

[7] Siehe beispielhaft *H. Hautzinger* und *W. Konanz*, Langfristige Perspektiven für die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung unter Berücksichtigung des 20. Rentenanpassungsgesetzes, Studie der Prognos AG im Auftrag des Verbandes der Lebensversicherungsunternehmen, Basel 1977.

[8] So gehen beispielsweise *H. Hautzinger* und *W. Konanz* für ihren gesamten Prognosezeitraum von konstanten Arbeitslosenquoten (von 2 %), Produktivitätszuwächsen etc. aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit wird die Nachfrage nach dem Faktor Arbeit sowie die Arbeitsproduktivität verändert, was bei gleichzeitigen Variationen im Arbeitsangebot zu Beschäftigungsrückwirkungen führen muß.

2. Ein umgekehrter Zusammenhang steht im Mittelpunkt der „ökonomischen Theorie der Fruchtbarkeit", wo die Auswirkungen ökonomischer Faktoren auf die Wahl der Familiengröße durch die potentiellen Eltern untersucht wird[9].

Auch wenn die wissenschaftliche Beurteilung der angesprochenen Interdependenzen kontrovers ist, darf ein volkswirtschaftlich so gewichtiges Aggregat wie die Alterssicherung nicht ohne die demo-ökonomischen Rückwirkungen behandelt werden. Für die konkret angesprochenen Rentenlastprognosen könnten sich unter Berücksichtigung dieser Interdependenzen durchaus noch ungünstigere Zukunftsaussichten ergeben, als sie den „naiven" Berechnungen ohnehin schon folgen.

Den vorhandenen Daten nach stellt sich die Zukunft der gesetzlichen Altersversorgung etwa folgendermaßen dar: Sollte das heutige reale Rentenniveau erhalten werden, müssen sich die Beiträge der Erwerbstätigen innerhalb der nächsten Jahrzehnte etwa verdoppeln, wollte man den Beitragssatz bei jetzt 18 Prozent stabilisieren, müßten sich die realen Rentenleistungen halbieren[10]. Damit kann die Größenordnung beschrieben werden für eine Zukunftsaufgabe, der wir uns im Rahmen marktwirtschaftlicher Lösungen nähern wollen.

2. Der „Generationenvertrag" der Alterssicherung und seine Leistungsbestandteile

Die gesetzliche Altersversorgung in Deutschland beruht seit der gesetzlichen Neuregelung von 1957 auch offiziell auf dem sogenannten Umlageverfahren[11]: Die jeweils fälligen Renten der Senioren werden durch die gleichzeitigen Beitragsleistungen der aktiv Erwerbstätigen finanziert. Der Generationenvertrag impliziert nun die Verpflichtung, die jetzt erwerbstätige Generation ihrerseits durch die nächste Genera-

[9] In den modernen ökonomischen Fruchtbarkeitstheorien wird allerdings keineswegs eine Dominanz des Einkommens als Bestimmungsfaktor betont. Wichtiger sind die Zeitrestriktion und Opportunitätskosten, vor allem der weiblichen Erwerbstätigkeit. Als Überblick siehe *Harvey Leibenstein,* The Economic Theory of Fertility: Promising Path or Blind Alley?, in: Journal of Economic Literature, Vol. 12, 1974, S. 457 ff. oder die Beiträge des Sammelbandes: Economics of the Family, hrsg. von Theodore W. Schultz, Chicago und London 1974.

[10] Siehe dazu beispielsweise *Helmut Meinhold,* Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit, Kieler Vorträge, N.F. Bd. 86, Tübingen 1978.

[11] Mindestens aus makroökonomischer Sicht gibt es dazu allerdings überhaupt keine Alternativen, wie wir im weiteren Verlauf der Argumentation noch behandeln werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion zu sichern, da sie nicht einmal gedanklich Rücklagen bilden konnte. Um diesen Mechanismus langfristig in Gang zu halten, muß jede aktiv erwerbstätige Generation allerdings *zwei* Leistungen erbringen: Sie muß mit ihren Geldbeiträgen die jetzt Alten versorgen und muß gleichzeitig, was bislang weitgehend unbeachtet blieb, für die Kinder sorgen, die sie dann im eigenen Alter versorgen können. Beide Leistungen sind gleichzeitig notwendig, so daß — jedenfalls in der Organisationsform des Umlageverfahrens — die vollständige Äquivalenz des einzelnen zum Bezug seiner Altersrente die Zahlung von Geldbeiträgen *und* die individuelle Reproduktion ist.

Werden nur wenige Kinder geboren, müssen diese Kinder (und damit deren Eltern) später um so größere Lasten für die vielen Alten tragen. Kinderlose entziehen sich einem der beiden Vertragsbestandteile des Generationenvertrags selbst dann, wenn sie lebenslang volle Geldbeiträge leisten. Die Umverteilung zwischen Kinderlosen und Familien mit Kindern innerhalb der gesetzlichen Alterssicherung wird vor allem in intergenerationaler Sicht erkennbar (wenn wenige Erwerbstätige vielen Alten gegenüberstehen), entsteht aber bereits in interpersoneller Betrachtung: Selbst wenn sich die Nettoreproduktionsrate genau zu Eins ergänzen sollte, verhalten sich Kinderlose als „free-rider", solange die Sicherung ihrer späteren Rente durch andere Familien mit Kindern geleistet werden muß. Werden allerdings wie gegenwärtig die Vertragstreuen zu Minderheiten, so muß sich die Umverteilung notwendigerweise verschärfen.

Im deutschen Rentenrecht wird alleine der Geldbeitrag beachtet und der Reproduktionsaspekt nicht nur nicht beachtet, sondern aktiv diskriminiert. Wir wollen diese Aussage an einem Beispiel verdeutlichen. Wir vergleichen zwei Frauen, die mit gleichem Alter und gleicher Ausbildung lebenslang berufstätig waren, wobei eine der beiden Frauen für eine Reihe von Jahren aus dem Berufsleben ausschied und drei Kinder gebar. Die Rente der beiden Frauen berechnet sich aus der sogenannten „Rentenformel"[12]. Die individuelle Jahresrente R bestimmt sich aus:

$$R = pB \cdot t \cdot s \cdot aB$$

mit: pB = persönliche Bemessungsgrundlage in Prozent (mit einer Obergrenze von 200 %)

t = Anzahl der berücksichtigungsfähigen Beitragsjahre

s = Steigerungssatz (fester Zuwachs von 1,5 % pro Jahr)

[12] Die Rentenformel läßt einen wichtigen Defekt erkennen: Die Teilnahme der Rentner am wachsenden Lebensstandard ist ohne Einschränkung der aktiv Erwerbstätigen nur bei wachsender Bevölkerung finanzierbar. In der Rentenformel findet sich keinerlei Restriktion durch die Finanzierungsseite.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aB = allgemeine Bemessungsgrundlage, die sich am Durchschnitt der Bruttolohnsteigerungen der vorangegangenen drei Jahre errechnet.

Während die allgemeine Bemessungsgrundlage für beide Frauen gleich ist, unterscheiden sie sich sowohl in der Zahl der Versicherungsjahre als auch in ihrer persönlichen Bemessungsgrundlage. Die individuelle Bemessungsgrundlage richtet sich vereinfacht danach, wie sich die individuellen Einkommen im Vergleich zu den Durchschnittseinkommen im Verlauf der gesamten Versicherungszeit entwickelten. Für die stets erwerbstätige Frau kann aus dem Vergleich ihres eigenen relativen Einkommens E_1 mit dem Durchschnitt aller Einkommen $\varnothing$ in Abb. 1 ihre individuelle Bemessungsgrundlage errechnet werden.

Die dreifache Mutter soll bis zum Ausscheiden wegen der Geburt von Kindern das gleiche und in den folgenden Jahren annahmegemäß überhaupt kein Einkommen erhalten. Entscheidend ist nun, mit welchem Einkommen die Mutter anschließend wieder ins Berufsleben zurückkehrt. In Abb. 1 ist unterstellt, dies sei das letzte von ihr vorher erhaltene (relative) Einkommen, was für die bestehenden Verhältnisse eine sehr positive Annahme ist. Selbst wenn von jetzt ab die Einkommenssteigerungen für beide Frauen gleich sein sollten, muß die Mutter doch insgesamt ein wesentlich niedrigeres Lebenseinkommen (Fläche unterhalb E) und eine stark reduzierte persönliche Bemessungsgrundlage trotz gleicher Qualifikation in Kauf nehmen[13].

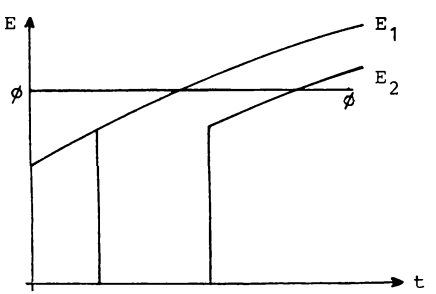


Abbildung 1

Die Auswirkungen von Geburt und Erziehung von Kindern auf Beitragszeit und persönliche Bemessungsgrundlage wurde mit Hilfe von Stichproben durch Pfaff[14] ermittelt. Danach ergibt sich für die ausge-

[13] Damit zeigt sich, daß gerade die vieldiskutierte Anrechnung von zwei oder drei Jahren der Kindererziehung bei der Beitragszeit kein adäquater Ausgleich der erlittenen Verluste für Mütter sein kann.

[14] *Anita Pfaff*, Typische Lebensläufe von Frauen der Geburtsjahrgänge 1910 - 1975, in: Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Anlageband 2, Stuttgart 1979, S. 157 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wählten Geburtsjahrgänge 1910 und 1920 bis zum Jahr 1978 folgender Einfluß der Kinderzahl:

Beitragszeit in Jahren:	Jahrgang: 1910	1920	Pers. Bemessungsgrundlage in (%):	Jahrgang: 1910	1920
Ohne Kinder	29,3	31,5		93,5	102,8
1 Kind	22,4	22,0		78,6	77,5
2 Kinder	18,9	18,8		76,1	70,3
3 und mehr Kinder	19,7	18,1		76,5	66,7

Quelle: Anita Pfaff, Tabelle 3.8, S. 159.

Auf Grund von Geburt und Erziehung zweier Kinder hat sich die Beitragszeit für den Altersjahrgang 1920 im Durchschnitt um 12,7 Jahre und die persönliche Bemessungsgrundlage um 31,5 Prozent reduziert. Während die kinderlose Frau folglich nach den Verhältnissen des Jahres 1979 im Durchschnitt eine Neurente von etwa 953,— DM hätte erwarten können, würde die Mutter von drei Kindern mit 355,— DM nur *etwa ein Drittel* davon erhalten, obwohl sie für den Generationenvertrag insgesamt *mindestens* die gleichen Leistungen erbracht hatte[15, 16].

Daß in der Ausgestaltung der deutschen Alterssicherung (anders als etwa in Frankreich oder der DDR) auf den Reproduktionsaspekt keinerlei Rücksicht genommen wird, könnte auf mehrere Faktoren zurückgehen:

a) Zum Zeitpunkt der Einführung der gesetzlichen Alterssicherung am Ende des vorigen Jahrhunderts lag die Reproduktionsrate der Bevölkerung bei etwa 1,4, so daß eine explizite Berücksichtigung als unnötig, ja sogar ungerecht erscheinen konnte. Die seltene Kinderlosigkeit im Ehejahrgang 1900 (8,7 Prozent der Ehen) beruhte fast ausschließlich auf biologische Gründe, so daß eine „zusätzliche Bestrafung" nicht angemessen erschien. Da in der überwiegenden Mehrzahl aller Ehen mehr als ausreichend viele Kinder geboren wurden, traten auch keine erkennbaren Umverteilungseffekte zwischen den Familien auf.

b) Die gesetzliche Alterssicherung wurde ursprünglich nach dem Prinzip der Kapitaldeckung eingeführt, wo ähnlich wie bei der Privat-

[15] Die angegebenen Werte für die Höhe der Zugangsrenten wurden errechnet nach der Formel: R = 3,73 · pB · t. Siehe dazu *Dieter Schewe* u.a., Übersicht über die Soziale Sicherung, 10. Aufl., Bonn 1977, S. 85.

[16] Noch ungünstiger ist die Versorgungsanalyse von Müttern, die wegen Kindererziehung die Mindestversicherungsdauer nicht erreichen. Sie erhalten als Witwe 60 % der Rente des Ehemannes als „Unterhaltsersatz", während eine kinderlose Frau ihre eigene Rente voll und zusätzlich die 60 % der Rente des Ehemannes erhält.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

versicherung die Illusion einer Unabhängigkeit von der Bevölkerungsentwicklung entsteht. Ein angesammelter Kapitalstock kann allerdings nicht selbst „verzehrt" werden, worauf bereits Mackenroth in seinem für die weitere Diskussion zentralen Beitrag verwies[17]. Selbst der private Pensionär braucht einen Käufer in der ihm nachfolgenden Generation, an den er die von ihm aufgebaute Fabrik verkaufen kann, um die Erlöse zu verzehren. Ohne eine nächste Generation wird auch der existierende Kapitalstock einer privaten Versicherung unverkäuflich und damit für den Zweck der Alterssicherung unbrauchbar.

c) Die Berücksichtigung der Kinder in der Sozialversicherung erweckt leicht den Eindruck von Bevölkerungspolitik, die besonders seit der Erfahrung des nationalsozialistischen Regimes tabuisiert wurde. Für unsere Fragestellung ist es allerdings völlig irrelevant, *ob und warum jemand Kinder hat oder nicht,* was als vollkommene Privatsache der Bürger akzeptiert werden muß. Wir interessieren uns hier auch nicht dafür, was diese Kinder „kosten" oder welche „Nutzen" sie den Eltern bringen. Beachtlich für unsere Frage ist allein der Umstand, daß die Kinderlosen den Familien mit Kindern in einer Zwangsversicherung nach dem Umlageverfahren Lasten in Form externer Effekte aufbürden, die aus *distributiven* Gründen ausgeglichen werden müssen. Verursacher der Ungleichgewichte sind weder die Kinder noch die jetzt Alten (die relativ viele Kinder hatten und damit ihre aktuell günstige Versorgung auch verdienten), sondern die jetzt kinderlosen Erwerbstätigen. Dabei ist es weder nötig noch möglich, die Kinderlosen zu veranlassen, an sich nicht gewünschte Kinder zu gebären[18].

3. Eine marktwirtschaftliche Lösung der Zukunftslasten der Alterssicherung

Wir hatten bislang zwei Aspekte des existierenden Systems der gesetzlichen Alterssicherung betont, die demographisch bedingten Zukunftslasten und die gleichzeitig auftretenden distributiven Wirkungen durch die Nichtbeachtung der intergenerationalen Interdependenz. Eine langfristige Neuorientierung sollte sowohl die Zukunftslasten mildern (oder wenigstens keine neuen Lasten schaffen) als auch einen Ausgleich der vorne betonten Externalitäten bei den Verursachern suchen. Als Charakteristikum einer marktwirtschaftlichen Lösung wollen wir dabei

---

[17] *Gerhard Mackenroth,* Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 4, hrsg. von G. Albrecht, Verhandlungen auf der Sondertagung in Berlin, 1952.

[18] Wir wollen an dieser Stelle auch nicht nach einem sinnvollen Umfang des Familienlastenausgleichs oder einer gerechten Familienbesteuerung fragen. Es geht hier alleine um die vollständige Äquivalenz einer umlagefinanzierten gesetzlichen Alterssicherung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die möglichst vollständige *Aufrechterhaltung der Selbstorganisation der Versicherten* sehen. Die Rentenversicherung unterscheidet sich von anderen Sozialleistungen durch den starken Äquivalenzcharakter, der einen engen — wenn auch nicht vollständigen — Zusammenhang zwischen den Beiträgen (allerdings nur einem der beiden Beitragsaspekte) und Leistungen an die Versicherten erhält.

Eine Alternative zur Selbstorganisation wäre die schrittweise Übertragung der Aufgaben der Rentenversicherung in das allgemeine Sozialbudget, wie sie bisher nur in Form des sogenannten Bundeszuschusses besteht. Der Übergang zur allgemeinen Steuerfinanzierung hätte bei unverändertem Restbudget langfristig zwei Wirkungen: Eine Umverteilung von den Beitrags- zu den Steuerzahlern, zwei Gruppen, die keineswegs identisch sind. Hinzu käme eine allmähliche Aushöhlung der Verantwortung der Betroffenen, wie sie bei vielen Sozialleistungen unter dem Stichwort des „free-rider-Verhaltens" beklagt wird. Gerade bei der Alterssicherung müßte es sich als schädlich erweisen, wenn für den einzelnen die Erkenntnis verlorenginge, daß er selbst zu seiner Alterssicherung durch Erwerbstätigkeit (und Reproduktion) beitragen muß. Der verschiedentlich vorgetragene Vorschlag einer Rückkehr zum Privatversicherungsgedanken ist unabhängig von den Verteilungsfragen und der Diskussion, ob es volkswirtschaftlich ein anderes als das Umlageverfahren geben könne, allein deshalb nicht relevant, weil an der Schwelle des Bevölkerungsrückgangs die privaten Fonds bereits angesammelt sein müßten, um anschließend verwendet zu werden[19].

Will man dem Reproduktionsaspekt ein positives Gewicht verschaffen und die beschriebenen Externalitäten ausgleichen, wäre dies im Prinzip sowohl beim Rentenbezug im Alter als auch bei den Beiträgen während der Erwerbstätigkeit möglich. In einigen Ländern werden beispielsweise Zuschläge zu den Grundrenten ab einer bestimmten Kinderzahl geleistet. Aus unserer langfristigen Sicht kann eine Berücksichtigung bei den Rentenleistungen[20] kaum zufriedenstellen: Die wenigen Kinder müßten später nur noch größere Lasten tragen, auch wenn dies für ihre eigenen Eltern wäre. Die Verursacher der Externalitäten würden zudem

---

[19] Dem Kapitaldeckungsverfahren (d. h. auch der konsequenten Privatversicherung) werden — was wir hier dahingestellt lassen wollen — wachstumsfördernde Wirkungen zugeschrieben. Siehe dazu besonders *Martin Feldstein,* Social Security Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, 1974, S. 905 ff. Im Bevölkerungsrückgang müßte der Kapitalstock allerdings abgebaut werden, was nun zu verstärkten Schrumpfungstendenzen (!) bzw. Wachstumsverlusten führen müßte.

[20] In Deutschland wurde ein solches Verfahren beispielsweise vorgeschlagen von *Josef Höffner,* Ausgleich der Familienlasten, Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft katholisch sozialer Bildungswerke in der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn, o. J.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur sehr indirekt getroffen werden. Andererseits hat es wenig Sinn, im Alter nach Tatbeständen zu differenzieren, die dann nicht mehr zu ändern sind. Die verbesserte Kaufkraft käme den Rentnern zu einem Zeitpunkt zu, an dem sie nicht mehr gebraucht wird, da in aller Regel die Kinder den Haushalt längst verlassen haben[21].

Um die Benachteiligung der Mütter auszugleichen, wird übereinstimmend eine Anrechnung von Erziehungsjahren als Beitragszeit gefordert. Unabhängig davon, daß damit — wie gezeigt — kein vollständiger Ausgleich der bestehenden Diskriminierung möglich ist, hat auch ein solcher Vorschlag die Schwäche, daß dabei die Zukunftslasten für die relativ wenigen Kinder nur noch erhöht werden.

Als sinnvollste und — wie sich erweisen wird — in mehrfacher Hinsicht eigenstabilisierende Lösung bietet sich folglich eine Differenzierung auf der Beitragsseite an[22]. Der Grundgedanke dabei ist, daß Familien, die für die Aufrechterhaltung des Generationenvertrags in der Form sorgen, daß sie (aus welchen Motiven auch immer) mehr als zwei Kinder erziehen, dafür bei den Geldbeiträgen entlastet werden und vice versa.

Ohne eine perfekte Gegenrechnung der beiden Vertragsaspekte sollten die Arbeitnehmerbeiträge zur Rentenversicherung nach der Kinderzahl differenziert werden. Ein konkreter und innerhalb weniger Jahre realisierbarer Vorschlag könnte etwa zu folgenden Beiträgen führen (in Klammern sind alternativ die Werte einer einprozentigen Differenzierung aufgelistet):

Kinderzahl:	0	1	2	3	4	5 u. mehr
Arbeitnehmeranteil:	12(11)	10,5(10)	9	7,5(8)	6(7)	4,5(6)
Arbeitgeberanteil:	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5	9,5

Eltern von zwei Kindern sollten bei ihren Geldbeiträgen unverändert behandelt werden, da sie beide Vertragsbestandteile exakt erfüllen. Zahlen Kinderlose höhere und Eltern von mehr als zwei Kindern nied-

[21] Eine weitere Möglichkeit der Berücksichtigung des Reproduktionsaspekts auf der Leistungsseite ergäbe sich im Zusammenhang mit der Neuordnung der gegenseitigen Anrechnung von Rentenansprüchen (Rentenreform '84), wie sie in den nächsten Jahren erfolgen muß. In einer ausführlichen Behandlung dieses hier ausgeklammerten Fragenkreises im Sinne unserer Argumentation siehe *Reiner Dinkel*, Finanzpolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs, erscheint demnächst.

[22] In der Bundesrepublik wurde ein solcher Vorschlag erstmals bei *Heinrich Tröger*, Allgemeines zur Steuerreform, in: Zur großen Steuerreform, Zwei Vorträge von *Heinrich Tröger* und *Fritz Neumark*, Hamburg 1953, S. 12 vorgetragen. In abgewandelter Form (als sogenannte Kindheits- oder Jugendrente) taucht dieser Gedanke auch bei *Wilfried Schreiber*, Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, auf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rigere Beiträge als im Status quo, entsteht eine automatische Stabilisierungswirkung: Im Bevölkerungsrückgang, wenn eine Mehrheit der Beitragszahler weniger als zwei Kinder hat, ergibt sich bei unveränderter momentaner Ausgabenstruktur ein Einnahmeüberschuß, der solange angespart werden müßte, bis später die relativ wenigen Kinder die hohen Belastungen der vielen Renten zu tragen haben[23]. Im Falle einer wachsenden Bevölkerung würden zwar die aktuellen Beitragseinnahmen sinken und bei gegebenen Ausgaben Defizite entstehen, dafür aber würden die Zukunftslasten auf Grund der jetzt größeren Zahl zukünftiger Beitragszahler reduziert.

Obwohl gerade in den nächsten Jahren die Rentenhaushalte vor einer besonders günstigen Situation stehen, müßten die (aus dieser Sicht noch weit negativer erscheinenden) aktuellen Defizite der Jahre 1978 - 82 in möglichst kurzer Zeit umgewandelt werden in Überschüsse. Aus diesem Grund sollte auf eine Erhöhung des Arbeitgeberanteils auf 9,5 Prozent nicht verzichtet werden, wobei hier eine Differenzierung nicht angemessen ist, da ansonsten auf dem Arbeitsmarkt unerwünschte Differenzierungen entstünden. Die hier vorgeschlagene Beitragsdifferenzierung wäre folglich eine Konkretisierung der kürzlich vorgetragenen Forderungen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Wirtschaft, angesichts der erwarteten Zukunftslasten eine teilweise und vorsorgliche Überschußbildung der Rentenhaushalte anzustreben. Diese Überschüsse könnten und sollten nicht Größenordnungen annehmen, die einen Übergang zum System der Kapitaldeckung möglich erscheinen ließen. Allerdings muß bedacht werden, daß mindestens ein Jahrzehnt nach der Neuordnung der Rentenversicherung von 1957 solche Überschüsse ohne volkswirtschaftlich verderbliche Wirkungen möglich waren, so daß die aktuellen Defizite der Alterssicherung besonders negativ erscheinen und als Ausfluß einer äußerst kurzsichtigen Politik erkannt werden müssen.

Eine extreme Form der Beitragsdifferenzierung mit Sätzen von mehr als 30 Prozent für Kinderlose wurde kürzlich von Schmidt-Kaler[24] vorgeschlagen. Ziel seiner Überlegungen ist eine perfekte Bevölkerungsstabilisierung und ihm schwebt beispielsweise vor, im Falle der wachsenden Bevölkerung die Differenzierung umzukehren[25]. Ein solcher

[23] Die Beitragsreduzierung darf alleine deshalb nicht zu stark sein, weil selbst ein späterer Familienvater vorher (noch) kinderlos sein muß und von den Lasten der Rentenversicherungsbeiträge nicht an der Familiengründung gehindert werden sollte.

[24] *Theodor Schmidt-Kaler,* Rentengesetzgebung als Instrument zur rationalen Steuerung und Rückkopplung des Bevölkerungsprozesses, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 4. Jahrgang, 1978, S. 75 - 88.

[25] *Theodor Schmidt-Kaler,* Einige Anmerkungen zu der Stellungnahme von B. Rürup, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament, Bd. 27, 1979, S. 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorschlag darf mit dem hier vorgestellten Prinzip nicht verwechselt werden: Unser Vorschlag zielt darauf ab, die externen Erträge Kinderloser auszugleichen und hat aus distributiver Sicht sein Ziel selbst dann erreicht, wenn tatsächlich kein einziges Kind zusätzlich geboren würde. Es kann und darf nicht der Sinn der Beitragsgestaltung zur Rentenversicherung sein, Bürger zu einer den individuellen Präferenzen nicht entsprechenden Reproduktion zu zwingen. Finanzielle Restriktionen haben bei den Entscheidungen von Eltern für oder gegen Kinder ein weit geringeres Gewicht, als es in der öffentlichen Diskussion oft dargestellt wird. Darüber darf auch nicht die Tatsache hinwegtäuschen, daß finanzielle Motive von potentiellen Eltern bei Befragungen oft als Begründung angeführt werden[26]. Aus diesem Grund ist eine unmittelbare Reaktion der Geburtenzahlen auf eine geringere Nettoeinkommensdifferenzierung kaum zu erwarten.

Auf längere Sicht sind allerdings zwei Tatbestände zu bedenken: Die Beachtung und damit die gesellschaftliche Wertschätzung der Familie kann — zusammen mit anderen Faktoren — die Einstellung gegenüber Kindern auf Dauer verändern. Insofern wäre auch eine Reaktion denkbar, was vor allem für ein zweites Argument gilt: Eine Beitragsdifferenzierung führt dazu, daß innerhalb der Ehen gewünschte Kinder relativ eher geboren werden. Dies kann für die Bundesrepublik angesichts des hohen und sich weiter nach oben verschiebenden Durchschnittsalters der Mütter bei den Erstgeburten nicht nur aus medizinischen Gründen nicht negativ beurteilt werden. Ein erstes Kind im Alter von 30 oder mehr Jahren zu gebären, hat auch einen wichtigen Einfluß auf die endgültige Fruchtbarkeit. Falls eine Frau an sich drei Kinder wünscht und sie das erste Kind früh gebärt, verbleibt der Familie für die Entscheidung über weitere Kinder noch ein relativ langer Zeitraum. Nehmen die medizinischen Risiken schnell zu, kann andererseits eine mehr als 30jährige Erstgebärende ihre vorher gewünschte Kinderzahl aus biologischen Gründen kaum mehr erreichen.

Eine Verschiebung des Geburtenalters nach vorne hat folglich unabhängig vom unerheblichen Jahrgangseffekt auf die Geburtenrate auch eine Wirkung auf die Kohortenfertilität. Sollte auf Grund einer solchen Vorverschiebung die Fruchtbarkeit der Kohorten langfristig z. B. von 1,8 auf 1,9 steigen, wäre allein diese Reaktion bereits ein wichtiger Beitrag zur Lösung auch unseres Problems, da die Abweichung von der stabilen Bevölkerung um etwa ein Viertel reduziert würde. Eine so verstandene „bevölkerungspolitische Rückkopplung" ist zwar für unse-

[26] Solange finanzielle Motive gesellschaftlich anerkannt sind, werden sie selbst dann angeführt, wenn in Wirklichkeit die potentielle Mutter beispielsweise eine Beeinträchtigung ihres Äußeren befürchtet oder um ihre Chancen bei einer erneuten Partnersuche besorgt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren Vorschlag nicht konstituierend, könnte aber von keiner Sicht aus negativ beurteilt werden.

4. Ökonomische Konsequenzen der Beitragsdifferenzierung

Ein zentrales Beurteilungskriterium für die Realisierbarkeit unseres Vorschlags sind die auftretenden makroökonomischen Konsequenzen. Dabei sind vor allem zwei Aspekte wichtig: Der sofortige Kaufkrafttransfer von Haushalten ohne zu den Haushalten mit mehreren Kindern auf Grund der Beitragsdifferenzierung, und — was weit kontroverser ist — der im Bevölkerungsrückgang ausgelöste intergenerationale Transfer, die Bildung von Ersparnissen, die eine Generation später aufgelöst werden. Besonders der zweite Aspekt wird oft als nicht realisierbar bestritten[27], wobei in der Regel der bekannte Mackenroth'sche Satz zitiert wird, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode stammen müsse.

Der Mackenroth'sche Satz gilt allerdings in dieser Form nur für die geschlossene Volkswirtschaft. In einer offenen Volkswirtschaft muß dabei der Kapitalexport und spätere -import für Zwecke der Alterssicherung nur gedanklich stattfinden, so daß Argumente wie etwa die mangelnde Sicherheit vor Auslandsanlagen unerheblich sind[28]. Statt der angesparten Rentenbeiträge können mit gleicher Wirkung andere Kapitalbeträge ex- und reimportiert werden. Sobald die dabei angesteuerten Größenordnungen bedacht werden, erweist sich der intergenerationale Transfer angesichts des bereits existierenden internationalen Kapitalverkehrs vor allem als die Frage, wie der sofortige deflationäre Kaufkraftentzug und die spätere inflationäre Mehrnachfrage zu beurteilen sind.

Um die Auswirkungen solcher Maßnahmen auf die makroökonomischen Aggregate zu beurteilen, bedarf es vor allem einer Kenntnis der bereits betonten Interdependenzen zwischen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung. Wir hatten einen langfristigen Bevölkerungsrückgang (unter Abstraktion von Wanderungen) als mehr oder weniger unvermeidlich erkannt, so daß Rückwirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung ins Kalkül gezogen werden müssen. In der Beurteilung dieses Zusammenhangs stehen sich wie oft in der Geschichte ökonomischer Lehrmeinungen optimistische und pessimistische Theorien gegen-

---

[27] So beispielsweise *Helmut Meinhold*, S. 11 ff. oder *Bert Rürup*, Zum Problem der langfristigen Alterssicherung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bd. 17, 1979, S. 22 ff.

[28] Insgesamt ist in einer von Ex- und Importen stark abhängigen Wirtschaft die Finanzierung der Alterssicherung unabhängig von der gewählten Ausgestaltung stets von der Wirtschaftslage im Ausland mit abhängig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

über, die wir kurz gegenüberstellen wollen, ohne an dieser Stelle eine abschließende Bewertung treffen zu können.

Die pessimistische Variante setzt an der Nachfrageseite ein und ist vor Jahrzehnten als „Stagnationstheorie" bekannt geworden[29]. Betont wird dabei besonders der Ausfall von Investitionsmotiven bei nachlassender Auslastung der Produktionskapazitäten und eine gleichzeitige Neigung zur „Über"ersparnis (unter anderem auch wegen des zunehmenden individuellen Motivs der Alterssicherung in der alternden Gesellschaft). Da wie betont das qualitative Arbeitsangebot eher zu- als abnimmt, folgen Ungleichgewichte, die über Maßnahmen zur Nachfragebelebung ausgeglichen werden müßten[30].

In den Jahren nach ihrer Verbreitung wurde die Stagnationstheorie mindestens wegen des seitherigen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums obsolet und von einer eher positiven Beurteilung abgelöst. In einer Argumentation im Rahmen des neoklassischen Modells steigt bei zunehmendem Pro-Kopf-Einkommen auch der Wohlstand des Einzelnen. Die Argumentation, der sich im wesentlichen auch der Wissenschaftliche Beirat anschließt, basiert auf einer automatischen Identität von steigendem Angebot und Nachfrage, so daß die auch in dieser Modellvorstellung unvermeidlich zurückbleibende Konsumgüternachfrage durch steigende Investitionen ausgeglichen werden muß. Verstärkte Investitionsförderung ist folglich auch der Kern der Beiratsempfehlungen als Reaktion auf einen Bevölkerungsrückgang. Fraglich allerdings bleibt, woher unter diesen Ausgangsbedingungen die Anreize für Unternehmer kommen sollten, *verstärkt* (d. h. über den Status quo hinaus) zu investieren, wenn selbst der bestehende Kapitalstock nicht mehr ausgelastet ist.

Die beiden Theorievarianten unterscheiden sich vor allem darin, wie sie den Ausgleich von Investition und Ersparnis beurteilen. Als frühe Kritik gegen die Stagnationstheorie wurde beispielsweise eingewandt, gleichzeitig mit der sinkenden Investition würde sich auch die Sparneigung reduzieren[31] und folglich die Konsumnachfrage automatisch steigern. Unter den jetzigen demographischen Bedingungen sind Sparquote und Familiengröße allerdings negativ korreliert[32], so daß bei wei-

[29] Siehe dazu *John Maynard Keynes,* Some Economic Consequences of Declining Population Growth, in: Eugenics Review, Vol. 29, 1937, S. 13 - 17 oder zusammenfassend *William B. Reddaway,* The Economics of Declining Population, London 1938.

[30] Wollte man das Überangebot an Arbeitskräften mit einer Arbeitszeitreduzierung beantworten, würde alleine daraus eine weitere Verschlechterung der Finanzierungssituation der Alterssicherung resultieren.

[31] *George Terborgh,* The Bogey of Economic Maturity, Chicago 1945, bes. S. 56 ff.

[32] Siehe beispielsweise *Wietze Eizenga,* Demographic Factors and Savings, Amsterdam 1961, bes. S. 73 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

terer Entwicklung zur Kleinfamilie eine Tendenz zur Erhöhung der Sparquote entstünde. Es ist allerdings nicht sicher, ob eine unter Bevölkerungswachstum getroffene Aussage auch für den Rückgang analog gelten muß. Die im Bevölkerungsrückgang fast unvermeidliche Zukunftsangst dürfte allerdings das Vorsorgemotiv des Sparens bestärken und ein Ausgleich mit den Investitionen könnte nur dann stattfinden, wenn der Zinsmechanismus perfekt wirken würde.

Sollte die pessimistische Stagnationstheorie auch nur der Tendenz nach zutreffend sein, würde unser Neuordnungsvorschlag auch in der rein ökonomischen Sphäre auf zweifache Weise stabilisierend wirken: Die sofortige Umschichtung von Kaufkraft von den Kleinhaushalten ohne Kinder zu den Mehrpersonenhaushalten mit Kindern kann als nachfragesteigernd kurz- wie langfristig nur positiv bewertet werden, noch dazu wo die Nachfrage von Mehrpersonenfamilien (Nahrung, Kleidung) sich relativ stärker auf inländische Güter konzentriert[33].

Umstrittener in seinen Auswirkungen ist der intergenerationale Ausgleichsmechanismus. Der sofortige Kaufkraftentzug (allerdings teilweise kompensiert durch die soeben beschriebene Umschichtung) wirkt tendenziell deflationierend und angesichts der aktuellen Situation wenigstens insoweit nicht unerwünscht. Die spätere Zusatznachfrage muß nun in einer stagnierenden Wirtschaft nicht notwendigerweise inflationierend wirken, solange sie auf unterausgelastete Produktionskapazitäten trifft und nur den Ausfall privater Nachfrage kompensiert. In langfristiger Sicht würde somit selbst der intergenerationale Transfer in dem Ausmaß, das makroökonomisch realisierbar erscheint, eigenstabilisierend wirken, falls die ökonomische Ausgangssituation richtig umschrieben wäre. Auch in ihren ökonomischen Konsequenzen ist folglich die aus distributiven Motiven gewonnene Forderung nach dem Ausgleich einer ganz spezifischen Form externer Effekte in dieser Ausgestaltung anderen Lösungsmechanismen vorzuziehen.

[33] Für diese Form der Kaufkraftumschichtung zwischen Familien mit unterschiedlicher Kopfzahl (nicht zwischen Schichten) gilt auch nicht die gegen Umverteilungsmultiplikatoren vorgebrachte Kritik, daß dabei von Schichten mit höherer zu solcher mit niedrigerer Konsumneigung umverteilt werden könnte. Siehe *Harry G. Johnson*, The Macro Economics of Income Distribution, in: Income Redistribution and Social Policy, hrsg. von Alan Peacock, London 1954, S. 19 - 40.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Da das Referat von Anita und Martin Pfaff ein breites Spektrum von Grundsatzfragen angesprochen hatte, war es nicht weiter verwunderlich, daß sich auch die Diskussion zunächst auf Grundsatzfragen konzentrierte. So nahmen die erwartbaren Finanzierungsprobleme einen beachtlichen Teil der Diskussion in Anspruch. Bestehen überhaupt noch Finanzierungsspielräume zur Bewältigung der vor uns liegenden Probleme? Führt eine zu hohe finanzielle Belastung zu disincentives? Ist auch in der Bundesrepublik Deutschland das Entstehen einer underground economy, d. h. einer Wirtschaft zu befürchten, bei der die Wirtschaftssubjekte der Belastung durch den Staat ausweichen? Inwieweit hat insbesondere die Staatsverschuldung die Handlungsspielräume eingeengt? Wie entwickelt sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft angesichts der Belastung durch Sozialpolitik?

Beiden Referenten lag es fern, die Tragweite der hier liegenden Probleme zu leugnen. Sie wiesen aber darauf hin, daß eine rationale Diskussion des Gesamtproblems die Alternative einer Gesellschaft ohne Sozialpolitik einbeziehen müsse. Dies sei weder in bezug auf die Alterssicherung noch in bezug auf die Arbeitsmarktpolitik vertretbar. Bei letzterer müsse darauf verwiesen werden, daß es wirklich nur auf den Nettoaufwand ankomme, d. h. daß man die Einsparungen durch wegfallende Arbeitslosenunterstützungen und die zusätzlichen Staatseinnahmen berücksichtigen müsse, die auf das zusätzliche Wachstum bei der Integration Arbeitsloser in den Wirtschaftsprozeß zurückgingen. Die Bilanz verschiebe sich weiterhin ins Positive, wenn man auch die immateriellen Kosten von Unterversorgung und Arbeitslosigkeit in Betracht ziehe.

Schließlich sei auf die Wettbewerbsvorteile und benefits zu verweisen, die von einer derartigen Sozialpolitik ausgingen und zum Beispiel durch niedrigere Streithäufigkeit und höhere Innovationsbereitschaft zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitrügen.

Den Grundsatzproblemen zuzurechnen ist auch die Frage, ob die soziale Komponente in ausreichendem Maße in der Nationalökonomie bzw. in der akademischen Lehre berücksichtigt wird. Die Beurteilung der Lage war hier freilich nicht einheitlich.

Über die Finanzierungsprobleme hinaus führte die Frage, inwieweit wir uns nicht ohnehin auf einen ganz anderen Typ von Gesellschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einstellen müssen, wenn der Anteil der Alten weiterhin gravierend zunimmt, wenn wir es also mit einer Alten-Gesellschaft zu tun bekommen. Es sei nicht auszuschließen, daß hierfür grundsätzlich neue Lösungen benötigt würden.

Neben diesen Grundsatzfragen wurden einige Detailprobleme diskutiert, hervorzuheben ist an dieser Stelle insbesondere eine Kontroverse um die Konsequenzen der Mutterschaftskosten. Es wurde darauf hingewiesen, daß diese nur einen verschwindend kleinen Teil der Lohn-Nebenkosten ausmachten, ihnen also gar nicht die Bedeutung zukomme, die ihnen in der öffentlichen Diskussion, aber auch im Referat Pfaff zugemessen werde. Der Referent nahm diese Anregung auf, verwies aber darauf, daß die Mutterschaftskosten sehr ungleichmäßig verteilt seien und daß Einstellungsentscheidungen immer in bezug auf einzelne Personen getroffen würden.

Die Diskussion wurde mit dem Hinweis von Anita Pfaff geschlossen, daß man die Sicherung der alten Menschen immer durch die laufende Generation vorgenommen habe, daß sich nur die Formen — die Mischung zwischen öffentlichen und privaten Transfers —, in denen dieses organisiert werde, geändert hätten. Auch früher hätte ein Transfersystem bestanden und funktioniert, das die Umverteilung zwischen den Generationen sicherstellt. Es sei zu erwarten, daß auch in Zukunft ein derartiges Transfersystem funktionieren werde, seine Form und Organisation können sich jedoch verändern.

Die Diskussion des Referats von Herrn Soltwedel führte zu einer Anzahl empirischer Kontroversen. So wurde zunächst die Verallgemeinerung der Ausgangsthese, daß es nämlich zu einer Abkoppelung von Beschäftigungszunahme und Produktionszunahme gekommen sei, in Frage gestellt. Selbst wenn man diese These akzeptiere, stelle sich jedoch die Frage, inwieweit sie nicht genau zur gegenteiligen Schlußfolgerung führe. Aus der Tatsache, daß einer bestimmten Produktionszunahme eine geringere Beschäftigungszunahme folge, könne nicht geschlossen werden, daß dies durch sozialpolitische Interventionen des Staates verursacht war, sondern auch daß inzwischen ein technischer Wandel eingetreten sei, der insbesondere die Beschäftigungschancen niedrig qualifizierter Arbeitnehmer nachhaltig verschlechtert habe, woraus ein zusätzlicher Interventionsbedarf des Staates begründet werden könne. Der empirische Ansatz Soltwedels erlaube es aufgrund der von ihm gemachten Annahmen nicht, zwischen diesen beider Interpretationen des Grundphänomens zu unterscheiden. Es sei schließlich mehr als zweifelhaft, ob sehr niedrig qualifizierte Arbeitnehmer in neu entstehenden Wachstumsbranchen mit neuem Produktionsapparat auch bei noch so niedrigen Löhnen Beschäftigung finden könnten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine weitere empirische Kontroverse entspann sich um die Frage der Nivellierung der Arbeitnehmer-Einkommen. Die Mehrzahl der Diskussionsteilnehmer wies mit Nachdruck darauf hin, daß eine derartige Hypothese empirisch nicht zu belegen sei. Vielmehr sprächen alle vorhandenen Informationen dafür, daß eine Nivellierung in nennenswertem Umfang, freilich mit Ausnahme des öffentlichen Sektors, nicht stattgefunden habe. Darüber hinaus wurde auf die Inkonsistenz verwiesen, die darin liege, daß man sowohl eine Nivellierung als auch einen Einkommensaufstockungseffekt aufgrund von Nivellierungskompensationen behaupte.

Auch wenn das Referat den empirischen Beleg für viele seiner Behauptungen schuldig geblieben war, entspann sich eine Kontroverse um die zu ziehenden Schlußfolgerungen. Hierbei wurde keine Einigkeit erzielt. Auf der einen Seite standen etwa folgende Thesen: Der Grenzertrag der Mobilität sinkt mit dem Wachstum. Dies sei die Ursache für das beobachtbare Phänomen und nicht die Sozialpolitik. Darüber hinaus reichten flexible Löhne nicht aus, um Keynesianische Nachfragelücken zu schließen. Der Staat müsse zumindest das lösen, was die Tarifparteien nicht lösen können. Ferner sei die Frage zu stellen, ob angesichts vorhandener Infrastruktur Mobilität von Unternehmen und Kapital gesellschaftspolitisch sinnvoller sei als Mobilität von Arbeitnehmern. Der Kündigungsschutz schließlich erfülle eine Forderung, die auch der Referent genannt habe, nämlich die nach Stetigkeit der Wirtschaftsentwicklung. Des weiteren hätten die Märkte in den letzten Jahren auf angemessene Lohnabschlüsse durchaus reagiert. Per Saldo werde man jedoch ohne soziale Interventionen des Staates, eventuell auch in der Form der Subventionierung der Löhne von Arbeitnehmern niedriger Qualifikation, nicht auskommen.

Auf der anderen Seite stand die These, daß Nivellierungsversuche zu einem generell zu hohen Lohnniveau geführt hätten. Darüber hinaus sei es nun einmal so, daß Arbeitgeber sich in ihren Einzelentscheidungen etwa so verhielten, wie dies vom Referenten beschrieben worden sei. Es komme nicht nur darauf an, welche tatsächlichen Löhne erreicht worden seien, sondern auch darauf, welche notwendigen Lohnsenkungen nicht zustande gekommen seien.

In seinen Abschlußbemerkungen wies der Referent darauf hin, daß auch nach seiner Auffassung die zusätzliche Qualifizierung von zur Zeit nicht beschäftigungsfähigen Arbeitnehmern notwendig sei. Die generelle Sozialisierung von Rentabilitätsdefiziten bei diesen Gruppen in Form von Lohnkostenzuschüssen lehnte er ab, weil zum einen negative Rückwirkungen auf das Verhalten der Tarifpartner in der Lohnpolitik zu erwarten seien und zum anderen die Finanzierung der zusätzlichen Aus-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gaben durchaus nicht problemlos sei. Zumindest für die nächsten zehn Jahre müsse man auch durch ausreichend niedrige Löhne dafür sorgen, daß alle Expansionschancen, insbesondere diejenigen im Dienstleistungsbereich, wahrgenommen würden. Dabei komme es darauf an, dafür zu sorgen, daß hier nicht zu kapitalintensive Produktionen geschaffen würden.

Dem Diskussionsleiter sei dann freilich die abschließende Frage gestattet, ob dieses angesichts des später erwartbaren Rückgangs des Erwerbspersonenpotentials verantwortbar ist.

Die Diskussion des Referats von Herrn Dinkel führte zunächst zu der Frage, ob es sinnvoll sei, die distributionspolitischen Ziele der Alterssicherung mit Zielen des Familienlastenausgleichs zu vermengen. Verfolge man familienpolitische Ziele mit mehreren Instrumenten, könne es leicht zu unabgestimmten Ergebnissen kommen.

Neben dieser Grundsatzfrage wurde eine ganze Anzahl konkreter Einwände gegen das Dinkelsche Modell vorgetragen. So wurde einmal die Möglichkeit des Ansammelns und späteren Liquidierens größerer Kapitalbeträge in Zweifel gestellt. Der vom Referenten vorgeschlagene Weg der Absicherung über Kapitalexport wurde als nicht realisierbar oder zumindest nicht sicher genug angesehen. Letztlich sei eine außenwirtschaftliche Absicherung derart großer Kapitaltransfers nicht möglich. Bestenfalls könnte man in diesem Zusammenhang über relativ kleine Größenordnungen sprechen. Aber auch innenpolitisch sei nicht sicher, daß angesammelte Überschüsse nicht vorzeitig ausgegeben würden.

Die im Referat vorgeschlagene Beitragsdifferenzierung wurde aus mehreren Gründen abgelehnt. Einmal sah man hierin eine Verletzung der Beitragsäquivalenz, wobei sich mit dem Referenten keine Übereinstimmung über eine angemessene Definition des Äquivalenzbegriffes ergab. Zum anderen liege hierin eine Abkoppelung der Sozialbeiträge vom personellen Bezug am Arbeitsplatz. Damit sei insbesondere die Zukunft des Arbeitgeberbeitrags in Frage gestellt. Schließlich wurde darauf verwiesen, daß der Referent selber auf die relativ schlechte Versorgungssituation von Frauen, die Kinder erzogen haben, aufmerksam gemacht habe. Eine Beitragsdifferenzierung löse dieses sozial aber dringliche Problem nicht. Dem stimmte der Referent zu, wobei er darauf hinwies, daß er an anderer Stelle auch Vorschläge zur Lösung dieses Problems gemacht habe. Eine Beitragsdifferenzierung sei aber trotzdem notwendig, da für ihn das Erbringen von Kindern Bestandteil des Generationenvertrages sei.

Dem Hinweis, daß für eine genaue Analyse der hier liegenden Probleme die Entwicklung einer intertemporalen Wohlfahrtsfunktion not-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wendig sei, war schlechterdings nicht zu widersprechen. Freilich wurde in der Diskussion nicht vorgetragen, wie dies möglich ist. Am Ende der Diskussion dieses Referats wurde die Schlußbemerkung von Anita Pfaff noch einmal aufgenommen, indem darauf verwiesen wurde, daß man nicht nur Transfers zwischen Erwerbstätigen und Alten, sondern auch die zwischen Erwerbstätigen und Jungen berücksichtigen müsse. An dieser Stelle gebe es aber eine Entlastung. Insgesamt sei der Transfer dann doch bewältigbar. Abgesehen davon, daß die Größenordnungen an dieser Stelle noch geklärt werden müssen, ist mit diesen allgemeinen Bemerkungen nicht die Frage beantwortet, wie denn nun ein derartiger Transferprozeß organisiert werden soll. Dies aber ist letztlich die zu lösende Aufgabe.

Hans-Jürgen Krupp, Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 2

Die Sicherung des Wettbewerbs in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Hans Karl Schneider, Köln

Montag, 15. September 1980, 15.00 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittelstandsschutz und Fusionskontrolle

Von *Ulrich Immenga*, Göttingen

1. Grundlagen

Das externe Wachstum von Unternehmen ist in ständiger Entwicklung begriffen. Es ist Aufgabe der Fusionskontrolle, diese einer Marktwirtschaft nicht ohne weiteres widersprechenden Vorgänge in einer Weise zu steuern, daß eine Vereinbarkeit mit dem Gemeinwohl gewährleistet bleibt. Zu dem wettbewerbspolitisch relevanten Umfeld der Fusionskontrolle gehören die Beziehungen zu der besonderen Interessenlage kleiner und mittlerer Unternehmen. Deren Erhaltung ist in einer Marktwirtschaft, die das Soziale zu ihrem Anliegen macht, von besonderer Bedeutung. Einige Stichworte hierzu mögen genügen: Mittelständische Unternehmen führen zu dezentralen Entscheidungszentren und fördern damit die Ausbildung wettbewerblicher Strukturen. Ihre Entstehung und Erhaltung ist deutlicher Ausdruck komplexer Arbeitsteilung. Häufig sind sie stark spezialisiert und bewegen sich auf engen Märkten, auf die sie auszuweichen gezwungen sind, um dem Druck von Großunternehmen zu entgehen. Darin zeigt sich eine auch gesamtwirtschaftlich erhebliche Anpassungsflexibilität. Als Ergebnis dieses Prozesses entstehen ausschließlich oder überwiegend durch das Auftreten mittelständischer Unternehmen charakterisierte Märkte[1].

Bereits diese Hinweise zeigen, daß eine Wettbewerbspolitik, die auf die Erhaltung kleiner und mittlerer Unternehmen ausgerichtet ist, keinem grundsätzlichen inneren Widerspruch untersteht. Mittelstandsschutz und Wettbewerbsförderung schließen sich nicht aus. Auf dieser These basieren die folgenden Ausführungen.

Zu betonen ist, daß der Mittelstand über diese wettbewerbliche Bedeutung hinaus wesentliche gesellschaftliche Funktionen erfüllt. Es geht um nicht weniger als um die Erhaltung der Möglichkeit einer selbständigen, auf der Persönlichkeit des Unternehmers beruhenden wirtschaftlichen Betätigung. Übersehbare Betriebsgrößen können einem

[1] *Karl Darscheid*, Stand der mittelständischen Unternehmen im Wettbewerb mit großen Unternehmen, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 30. Jg., H. 8/9, 1979, S. 517 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anonymisierten Arbeitsbereich als Charakterzug unserer Industriegesellschaft gegenübergestellt werden.

Marktuntersuchungen haben gezeigt, daß die mittelständische Wirtschaft einem deutlichen Erosionsprozeß ausgesetzt ist. Dieser Positionsverlust zugunsten von Großbetrieben betraf vor allem kleinere Unternehmen, ging jedoch auch an mittleren Größenordnungen nicht vorüber[2]. Die ursächlichen Bedingungen können hier nicht erfragt werden. Eine konsistente Beurteilung erscheint im übrigen ausgeschlossen, da in dieser Entwicklung auch Strukturveränderungen zum Ausdruck kommen können, die notwendige und legitime Folge marktwirtschaftlicher Anpassungsprozesse sind.

Auch im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Mittelstandsschutzes kann die Behandlung der Konzentrationsfrage lediglich einen Ausschnitt darstellen. Die staatliche Wirtschaftspolitik hat im übrigen zu besorgen, daß die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Großunternehmen nicht bevorzugen. Darüber hinaus kann aktive Förderungspolitik etwa durch Finanzierungsbeihilfen erforderlich sein. Hierin wird auch eine Aufgabe der Wettbewerbspolitik gesehen[3].

Nur hinzuweisen ist darauf, daß das Recht der Wettbewerbsbeschränkungen im Zusammenhang mit der Fusionskontrolle so wenig wie im Bereich horizontaler Wettbewerbsbeschränkungen den Mittelstandsschutz systematisch herausgehoben und behandelt hat. Das heißt nicht, daß die möglichen Antinomien nicht gesehen werden[4]. Ausdruck ist insbesondere die in Verbindung mit § 1 GWB stehende Kooperationsdiskussion[5].

Lediglich in einer Reihe von Vorschriften lassen sich mittelstandspolitische Überlegungen erkennen. Zu nennen sind bestimmte Arten von Rationalisierungsvereinbarungen nach §§ 5a und 5b GWB, die Wettbewerbsregeln nach § 28 GWB sowie die sog. Mittelstandsempfehlungen nach § 38 Abs. 2 GWB.

Die Erhaltung selbständiger Unternehmen kann auf diese Weise wirksam unterstützt werden. Ein mögliches „Anlehnungsbedürfnis" an Großunternehmen kann vermindert werden. Die Notwendigkeit einer Fusionskontrolle wird dadurch jedoch nicht in Frage gestellt.

---

[2] *Fritz Klein-Blenkers*, Strukturelle Entwicklungstendenzen in der mittelständischen Wirtschaft, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 30. Jg., H. 8/9, 1979, S. 522, 525.

[3] *Franz-Ulrich Willeke*, Wettbewerbpolitik, Tübingen 1980, S. 280 ff.

[4] Vgl. *Ludwig Raiser*, Antinomien im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, in: Festschrift Erich Fechner, Tübingen 1973, S. 57 ff.

[5] Hierzu *Volker Emmerich*, Die Zulässigkeit der Kooperation von Unternehmen aufgrund des reformierten GWB, Tübingen 1974; *Werner Benisch*, Kooperationsfibel, 4. Aufl., Bergisch-Gladbach 1973.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wird zwar in diesem Zusammenhang auf das Gegenmachtprinzip verwiesen. Auf dessen Legitimationsschwäche wird unten noch einzugehen sein. Außerdem bleibt zu beachten, daß integrierte Großunternehmen sich Kartelle dienstbar machen können. Die Tatbestandsvoraussetzungen für Kooperationskartelle nach § 5b GWB stehen dem nicht entgegen, da sie nicht auf mittelständische Unternehmen beschränkbar sind[6].

Diese Berücksichtigung des Mittelstandsgedankens im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen steht unter dem Gesichtspunkt der Förderung unternehmerischer Zusammenarbeit. Bereits methodisch — auch unter wettbewerbstheoretischen Gesichtspunkten — unterscheidet sich dagegen die Beziehung zur Fusionskontrolle. Diese greift in das externe Unternehmenswachstum ein und ist daher grundsätzlich nicht geeignet, positiv Wettbewerbsstrukturen zu gestalten, wenn man von den geringen Einwirkungsmöglichkeiten über die sog. Abwägungsklausel des § 24 Abs. 1 GWB absieht. Wettbewerbspolitik wirkt insoweit ordnungspolitisch und steht jeglichem Marktforminterventionismus entgegen. Das muß jedoch nicht mehr gelten, wenn durch Ausnahmen von der Fusionskontrolle bestimmte Zusammenschlüsse hingenommen werden. Hierin klingt ein Gegensatz zwischen wettbewerblich strukturierten Märkten und Mittelstandsschutz an. Es ist daher nach den Beziehungen zwischen Mittelstandsschutz und dem Konzentrationsprozeß zu fragen.

2. Mittelstandsschutz und Unternehmenskonzentration

Ein Blick auf die Diskussion in den Vereinigten Staaten bewahrt vor der Auffassung, daß es sich bei dem hier zu behandelnden Problem um eine nationale Eigenart handelt. Nach dem Small Business Act ist der Justizminister verpflichtet, dem Kongress regelmäßig zu berichten, ob es „Faktoren gibt, die dahin tendieren, den Wettbewerb zu beschränken, zur Entstehung oder Verstärkung von Monopolen zu führen, übermäßige Konzentration wirtschaftlicher Macht zu fördern oder auf andere Weise kleine und mittlere Unternehmen zu beeinträchtigen". In dem letzten hiernach vorgelegten Bericht wird insbesondere auf die nachteiligen Wirkungen hingewiesen, die von konglomeraten Zusammenschlüssen auf kleine und mittlere Unternehmen ausgehen[7]. Anhand dieses Berichtes und der in Deutschland bisher gemachten Er-

[6] *Eugen Langen, Ernst Niederleithinger, Ulrich Schmidt,* Kommentar zum Kartellgesetz, 5. Aufl., Neuwied und Darmstadt 1977, § 5 b Tz. 11 ff., S. 199.

[7] Konglomerate Zusammenschlüsse, kleine und mittlere Unternehmen und die Anwendbarkeit des geltenden Fusionskontrollrechts in den USA, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 3, 1980, S. 171 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fahrungen lassen sich insbesondere zwei wesentliche Gesichtspunkte aufzeigen. Einmal geht es um die Vermachtung von Märkten zu Lasten kleiner und mittlerer Unternehmen. Demgegenüber bleibt zu beachten, daß externes Unternehmenswachstum unter Beteiligung mittelständischer Unternehmen sich als Verwertung unternehmerischer Ressourcen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen ansehen läßt oder auch zur Gegengewichtsbildung beitragen kann.

Die Beseitigung wettbewerblicher Strukturen durch externes Unternehmenswachstum hat für mittelständische Unternehmen auch dann Bedeutung, wenn sie auf den Märkten, auf denen Zusammenschlüsse sich vollziehen, nicht tätig sind. Vielmehr können sich Vermachtungen auch auf vor- oder nachgelagerten Stufen erheblich auswirken. Mittelständische Unternehmen sind z. B. betroffen, wenn sie im Vertriebssektor die Marktverhältnisse bestimmen und auf Lieferungen angewiesen sind. Aber auch Großunternehmen, insbesondere als Mitglieder von Oligopolen auf der Einkaufsseite, gefährden kleinere Unternehmen auf der Marktgegenseite. In der Praxis ist ferner häufig erkennbar, daß ein erworbenes Unternehmen als Geschäftspartner der mittelständischen Wirtschaft ausscheidet.

Die hier auftretenden Fragen sollen aus der Sicht des Rechts der Wettbewerbsbeschränkungen nicht verfolgt werden. Es geht insoweit um generelle Problemstellungen ohne spezifisch mittelständischen Aspekt, zumindest soweit es die Fusionskontrolle betrifft. Die genannten Gefährdungen sprechen allerdings eindeutig für eine konsequente Anwendung dieses kartellrechtlichen Instruments. Im übrigen ist auf die gesetzlichen Vorkehrungen hinzuweisen, die Verhaltensmißbräuche bei einer Abhängigkeit von der anderen Wirtschaftsstufe ausschalten sollen. Schutzfunktionen erfüllen hier das Diskriminierungsverbot, das gerade durch die vierte Novelle zum GWB verbessert wurde, sowie die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen.

Von erheblicherem wettbewerbspolitischen Gewicht ist das in den letzten Jahren in der Bundesrepublik deutlich gewordene Eindringen von Großunternehmen auf mittelständische Märkte. Die Monopolkommission hat in ihren ersten Hauptgutachten dargelegt, daß der Prozeß der Ausdehnung von Großunternehmen nicht durch den Zusammenschluß mit anderen Großunternehmen betrieben werde, sondern durch den Erwerb kleiner und mittlerer Unternehmen. Insbesondere hätten Großunternehmen zunehmend mittelständische Unternehmen serienweise aufgekauft, um auf diese Weise in der Regel vertikal zu expandieren. Außerdem wurde festgestellt, daß diese Vorgänge in der Regel zu Folgefusionen geführt hätten, die eine weitere Verschlechterung der Wettbewerbsstruktur bewirkten[8].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gerade mittelständische Unternehmen sind auch Objekte von Marktbeziehungen am Markt für Unternehmen. Angebot und Nachfrage vollziehen sich auf diesem Markt nicht allein durch Veräußerung eines Unternehmens als Ganzes, sondern auch durch konzernrechtliche Angliederung, Fusionen und Übertragung der Kontrolle auf dem Wege des Paketverkaufes. In diesen Fällen wechselt die Verfügungsmacht über unternehmerische Ressourcen. Externes Unternehmenswachstum ist unter diesem Gesichtspunkt ein marktwirtschaftlicher Vorgang mit Allokationsfunktionen.

Dem mittelständischen Unternehmer erlauben die Austauschprozesse am Markt für Unternehmen eine angemessene Verwertung seiner Ressourcen, wenn er nicht mehr, aus welchen Gründen auch immer, am Markt tätig sein will. Hierin liegt die wirtschaftspolitische Rationalität der Anschlußklausel im GWB, die dem Unternehmer unabhängig von einem Erreichen der fusionsrechtlichen Untersagungsschwelle die Veräußerung seines Unternehmens ermöglichen soll (§ 24 Abs. 8 Nr. 2 GWB). Die Möglichkeit günstiger Bedingungen beim Ausscheiden aus dem Markt ermutigt zum Markteintritt.

In diesem Zusammenhang ist ferner auf Fälle hinzuweisen, in denen es einem notleidenden mittelständischen Unternehmen als notwendig erscheint, sich einem anderen Unternehmen anzuschließen, um der Liquidation zu entgehen. Als Erwerber finden sich häufig lediglich Großunternehmen, die sich auf Grund ihrer Finanzkraft eher als andere zur Übernahme in der Lage sehen. Diese Fälle werden unter dem Gesichtspunkt der Sanierungsfusion diskutiert.

Die Förderung wettbewerblicher Strukturen durch Anwendung der Fusionskontrolle wie auch die Hinnahme von Unternehmenszusammenschlüssen können somit Mittelstandsinteressen dienen. Damit stellt sich die Frage, ob es um die Erhaltung mittelständischer, nicht vermachteter Märkte geht, oder um den Schutz mittelständischer Unternehmen. Ausgestaltung und Anwendung einer Fusionskontrolle hängen maßgeblich von der Antwort auf diese Frage ab.

3. Mittelstandsschutz durch Freistellung von der Fusionskontrolle?

3.1 Die Anschlußfusion

Nach bisherigem Recht konnte das Bundeskartellamt seine Kontrolle nicht auf Unternehmenszusammenschlüsse erstrecken, wenn das erworbene Unternehmen weniger als 50 Millionen DM Umsatzerlöse

[8] Monopolkommission, Hauptgutachten I, 1973/75, Tz. 855; Hauptgutachten II, 1976/77, Tz. 470 ff.; Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 1977, S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hatte (§ 24 Abs. 8 Nr. 2 GWB). Auf diese Weise konnten Großunternehmen häufig unkontrolliert in mittelständische Märkte eindringen. Knapp die Hälfte aller Zusammenschlüsse fiel bisher unter diese Klausel. Bei den erwerbenden Unternehmen handelt es sich in der Regel um Großunternehmen. Für 1979 ermittelte das Bundeskartellamt, daß in 86,6 % dieser Fälle die Umsätze des erwerbenden Unternehmens über einer Milliarde DM lagen[9]. Auf die besondere wettbewerbspolitische Problematik dieser Form externer Unternehmenskonzentration wurde bereits hingewiesen.

Die Anschlußklausel ist eindeutig mittelstandspolitisch motiviert. Das geht bereits aus der Begründung zur Gesetzesnovelle von 1973 hervor, die die Fusionskontrolle einführte. Dem mittelständischen Unternehmen sollte das Ausscheiden aus dem Markt durch Veräußerung unabhängig davon erleichtert werden, ob auf diese Weise eine an sich der Fusionskontrolle unterfallende marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird[10].

Die besonderen Erscheinungsformen der im Schutze der Anschlußklausel sich vollziehenden Konzentrationsprozesse führen jedoch zu der Frage, ob die gesetzliche Grundentscheidung nicht in möglichst weitem Umfang wiederhergestellt werden müßte, nach der die Beziehungen am Markt für unternehmerische Ressourcen dann ihre auch wettbewerbspolitische Sinnfälligkeit verlieren, wenn entstehende Konzentrationen Wettbewerb auf den betroffenen Güter- und Dienstleistungsmärkten nicht mehr erwarten lassen. Die darüber hinaus zu entscheidende Fragestellung geht dahin, ob es ein schutzwürdiges Interesse daran gibt, daß den mittelständischen Unternehmen als potentielle Erwerber marktmächtige Großunternehmen zur Verfügung stehen oder ob ein überwiegendes Interesse der übrigen am Markt verbleibenden mittelständischen Unternehmen besteht, ihre wirtschaftliche Selbständigkeit durch das Eindringen von Großunternehmen in ihre Märkte nicht gefährdet zu sehen[11]. Die hier erforderliche Abwägung hat die Bundesregierung mit der Novelle von 1980 in der Weise vorgenommen, daß sie entscheidend auf die bestehenden Marktverhältnisse abstellt. Maßgeblich ist für sie die Erhaltung mittelständischer Marktstrukturen[12]. Auf Grund dieser Erkenntnis wurde die Anschlußklausel für die Fälle erheblich eingeschränkt, in denen Großunternehmen an einem Unternehmenszusammenschluß beteiligt sind. Nach der neuen Bestimmung entfällt danach die Kontrollpflicht lediglich, wenn bei

---

[9] Bundeskartellamt, '79/'80, hektographierter Arbeitsbericht, S. 15.

[10] Hierzu *Joseph H. Kaiser*, Fusionskontrolle oder Fusionsverbot?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 30. Jg., H. 6, 1978, S. 344, 353 f.

[11] So bereits Monopolkommission, Hauptgutachten I, 1973/75, Tz. 960.

[12] Begründung, Bundestagsdrucksache 8/2136 S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beteiligung von Unternehmen mit mehr als 1 Milliarde DM Umsatz das erworbene Unternehmen weniger als 4 Millionen DM Umsatz aufweist[13]. Auf diese Weise wird eine Vielzahl weiterer Zusammenschlußfälle erfaßt. Gleichwohl bleibt zu beachten, daß nach der jüngsten Statistik des Bundeskartellamtes für 1979 von 224 Anschlußfällen genau die Hälfte schon deshalb nicht erfaßt werden kann, weil sie unter der 4-Millionen-DM-Grenze bleiben[14]. Eine abschließende Beurteilung der neuen Gesetzeslage wird sich erst nach weiteren Erfahrungen abgeben lassen. Allerdings erscheint nach den bisherigen Zahlen der Vorschlag der Monopolkommission weiterhin erwägenswert, die Anschlußklausel völlig zu streichen[15].

3.2 Sanierungsfusionen

In der Praxis der Unternehmenszusammenschlüsse führen Sanierungssachverhalte zu vergleichbaren Fragen[16]. Zu entscheiden ist hier, nach welchen Kriterien Zusammenschlüsse bei Vorliegen der Untersagungsvoraussetzungen nach § 24 Abs. 1 GWB gleichwohl der Beanstandung entgehen können, wenn zumindest eines der beteiligten Unternehmen vor dem Zusammenbruch steht. Maßstab ist der Vergleich der Wettbewerbsverhältnisse bei einem eventuellen Ausscheiden des konkursbedrohten Unternehmens zu der durch den Zusammenschluß entstehenden Situation. Der Gedanke der Mittelstandspolitik hat in diesen Zusammenhängen allerdings bisher weniger eine Rolle als Argument für Anschlußfusionen gespielt. Am Rande sind diese Überlegungen immerhin von Bedeutung gewesen[17].

Unmittelbarer Mittelstandsschutz wäre in der Weise denkbar, daß das notleidende Unternehmen gerade deshalb fusionsrechtlich unbeanstandet seine Rettung in einem Unternehmensverbund suchen darf, weil es sich um ein mittelständisches Unternehmen handelt. Eine derartige Begründung ist jedoch bereits als Folge der Gesetzeslage kaum möglich. Denn bei Vorliegen der Untersagungsvoraussetzungen kann ein Zusammenschluß nur dann nicht untersagt werden, wenn die beteiligten Unternehmen nachweisen, daß durch den Zusammenschluß auch Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen eintreten und diese Verbesserungen die Nachteile der Marktbeherrschung überwie-

---

[13] Hierzu *Ulrich Immenga*, Schwerpunkte der Vierten Novelle zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in: Neue Juristische Wochenschrift, H. 27, 1980, S. 1417, 1419.

[14] Bundeskartellamt '79/'80, S. 14.

[15] Monopolkommission, Hauptgutachten I, 1973/75, Tz. 958.

[16] Hierzu *Wernhard Möschel*, Die Sanierungsfusion im Recht der Zusammenschlußkontrolle, in: Festschrift Robert Fischer, Berlin/New York 1979, S. 487 ff.

[17] Vgl. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 1976, S. 44 „Handelsrohre".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen (§ 24 Abs. 1 GWB). Es ist heute nicht mehr zweifelhaft, daß bei der hier erforderlichen Abwägung das Bundeskartellamt lediglich wettbewerbliche Gesichtspunkte berücksichtigen darf[18]. Andere Überlegungen könnten allein im Rahmen der Gemeinwohlentscheidung des Bundeswirtschaftsministers nach § 24 Abs. 3 GWB anerkannt werden. Ein derartiger Rang wird jedoch der Erhaltung eines mittelständischen Unternehmens durch einen Zusammenschluß in der Praxis nicht eingeräumt werden können.

Im übrigen ergibt sich aus der Notwendigkeit der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen nach heute anerkannter Rechtslage, daß das marktstärkste Unternehmen regelmäßig als aufnehmender Zusammenschlußpartner nicht in Betracht kommt[19]. Es gelten auch hier die wettbewerbspolitischen Bedenken wie bei Anschlußfusionen kleiner Unternehmen mit Großunternehmen. Genau wie dort tritt allerdings auch bei den Sanierungsfusionen das praktische Problem auf, daß gerade das umsatzstärkste Unternehmen am Markt bereit und in der Lage ist, zu einem unter Umständen günstigen Preis für das bedürftige Unternehmen den Zusammenschluß durchzuführen.

Im Ergebnis ist für Sanierungsfusionen festzuhalten, daß sie grundsätzlich nicht allein aus mittelstandspolitischen Erwägungen anerkannt werden können.

3.3 Die Bildung gegengewichtiger Marktmacht

Dem Argument erhöhter Widerstandsfähigkeit im Konkurrenzkampf gegenüber Großunternehmen durch Zusammenschluß mittelständischer Unternehmen kann allenfalls sehr eingeschränkt gefolgt werden. Es wird zwar verschiedentlich anerkannt und klingt auch in der Praxis des Bundeskartellamtes durch, daß die Gegenmachtbildung bei der Ausübung der Fusionskontrolle zu beachten ist[20]. Zur tatbestandsmäßigen Subsumtion könnte auch hier auf die Abwägungsklausel mit dem Beweis der Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen zurückgegriffen werden. Ferner ist es denkbar, unter Bedingungen der Gegenmacht die Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung zu verneinen. Dazu ist jedoch darauf hinzuweisen, daß in der Rechtsprechung der Oberlandesgerichte bisher mit Recht das Bestehen einer Nachfragemacht nicht als Argument gegenüber der Bildung einer marktbeherrschenden Stellung durch Zusammenschluß anerkannt wurde[21].

---

[18] *Wernhard Möschel*, S. 496 mit weiteren Hinweisen.

[19] Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 1976, S. 23.

[20] *Eugen Langen, Ernst Niederleithinger, Ulrich Schmidt*, § 24 Tz. 8 am Ende, S. 495.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soll durch den Zusammenschluß kleiner und mittlerer Unternehmen die Stellung gegenüber Großunternehmen auf demselben Markt verbessert werden, so entsteht das Problem der Aufholfusion, auf das die Monopolkommission hingewiesen hat[22]. Insbesondere für die Verringerung der Größendifferenzen innerhalb eines Oligopols wurde dargelegt, daß danach im Ergebnis alle Zusammenschlüsse legitimiert werden müßten, die unterhalb der jeweils erreichten stärksten Marktstellung lägen. Das bedeute, daß der höchste bereits erreichte Grad der Konzentration auch wettbewerbspolitisch als Zielgröße für die geringer konzentrierten Wettbewerber wirken müsse.

Auch von seiten der Wettbewerbstheorie werden grundsätzliche Bedenken gegenüber der Gegenmachtbildung formuliert[23]. Sie führt einmal zunehmend zu einer Vermachtung von Märkten. Die Annahme gegenseitiger Neutralisierung der Machtpositionen muß nicht zutreffen, da die Marktpartner sich in gegenseitigem Einverständnis zu Lasten Dritter durchaus einigen können. Darüber hinaus ist wesentlich, daß die Gegenmachtbildung lediglich die Einkommensverteilung des Wettbewerbs in beschränktem Maße zu ersetzen vermag; d. h., die Ausbeutungsmöglichkeiten der Nachfrager werden begrenzt. Die übrigen Wettbewerbsfunktionen können durch die Gegenmachtbildung jedoch nicht bewirkt werden. Insbesondere die Allokations- und Wachstumsfunktion des Wettbewerbs können auf diese Weise nicht hervorgerufen werden[24].

Schließlich ist für den hier interessierenden Zusammenhang zu betonen, daß die Gegenmachtbildung durch Zusammenschluß mittelständischer Unternehmen kaum als angemessene Mittelstandspolitik angesehen werden kann. Auch unter dieser Bedingung verlieren die Beteiligten ihre wirtschaftliche Selbständigkeit, die gerade Aufgabe einer solchen Politik sein sollte. Gegenmachtbildung käme daher allenfalls in Form der Kooperation in Betracht, für die das Kartellgesetz insbesondere bei Rationalisierungszielen eine Reihe von Möglichkeiten eröffnet. Allerdings bestehen auch insoweit Bedenken, auf die hier jedoch nicht einzugehen ist[25].

---

[21] Zuletzt Beschluß des Kammergerichts Berlin vom 28. 8. 1979 „Hydraulischer Schreitausbau", WuW/E OLG 2182, 2185, in: Wirtschaft und Wettbewerb, H. 4, 1980, S. 274 ff.

[22] Monopolkommission, Hauptgutachten II, 1976/77, Tz. 435 f.

[23] *Erhard Kantzenbach,* Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Aufl., Göttingen 1967, S. 150 ff.

[24] Monopolkommission, Hauptgutachten III, 1978/79, Tz. 508.

[25] *Volker Emmerich,* S. 18 ff., S. 35 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Der Schutz mittelständischer Märkte durch die Fusionskontrolle

Als Ergebnis zeigt sich, daß ein Schutz mittelständischer Unternehmen durch Zusammenschluß nicht als geeigneter Weg angesehen werden kann. Das gilt sowohl aus der Sicht der Wettbewerbspolitik, aus Gründen der rechtlichen Bedingungen, unter denen die Ausübung der Fusionskontrolle steht, wie auch aus den Interessen der sich nicht am Konzentrationsprozeß beteiligenden mittelständischen Unternehmen. Es bleibt daher nach den Möglichkeiten zu fragen, durch Einsatz der Fusionskontrolle mittelständisch strukturierte Märkte zu erhalten.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß durch kleine und mittlere Unternehmen charakterisierte Märkte durch das Eindringen von Großunternehmen in den vergangenen Jahren seit Bestehen der Fusionskontrolle erheblich gestört wurden. Folgefusionen schlossen sich an, die zu einem weiteren Rückgang selbständiger Unternehmer auf den betreffenden Märkten führten. Dieser Prozeß vollzog sich weitgehend außerhalb der Kontrollpflicht durch das Bundeskartellamt unter Anwendung der sog. Anschlußklausel. Das heißt jedoch nicht, daß dieser Prozeß ohne weiteres bei einem Verzicht auf diese Klausel hätte verhindert werden können. Denn die Fusionskontrolle kann schließlich nur eingreifen, wenn marktbeherrschende Unternehmen entstehen oder verstärkt werden (§ 24 Abs. 1 GWB).

Die mit dem Auftreten von Großunternehmen auf mittelständischen Märkten sich konkretisierenden Gefahren beruhen im Grunde auf der disproportionalen Größe der Marktteilnehmer. Es liegt nahe, daß die Marktstellung des Erworbenen durch die Unterstützung seitens des Großunternehmens zementiert wird. Aggressives Marktverhalten erscheint möglich, das zu erheblichen Marktanteilsvergrößerungen führen kann. Außerdem kann die Übernahme eines Betriebes durch ein konglomerates Unternehmen die Möglichkeiten des Erworbenen für Gegengeschäfte und Kopplungsgeschäfte vergrößern. Gegenüber den mittelständischen Mitbewerbern tritt ein Abschreckungseffekt ein. Sie müssen befürchten, daß die Finanzkraft, die hinter dem erworbenen Konkurrenten steht, jederzeit eingesetzt werden kann, um etwaige preispolitische Maßnahmen zu vergelten. Die Folge ist, daß die übrigen Marktteilnehmer sich zu einem zurückhaltenden Wettbewerbsverhalten veranlaßt sehen. Folgefusionen können auch dadurch in Gang kommen, daß die übrigen mittleren Unternehmen ihrerseits Zuflucht in dem Anschluß an ein Großunternehmen suchen.

Die Fusionskontrolle ist konzeptionell nicht darauf ausgerichtet, eine derartige Diversifizierung von Großunternehmen durch externes Wachstum nachhaltig zu unterbinden. Mit der Einführung der Fusionskon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trolle 1973 wurde bereits betont, daß die Untersagungsmöglichkeit sich nur auf wirtschafts- und gesellschaftspolitisch bedeutende Zusammenschlüsse erstrecken dürfe[26]. Diese Begrenzung kommt in den sog. Toleranzklauseln des § 24 Abs. 8 GWB zum Ausdruck. Neben der bereits mehrfach erwähnten Anschlußklausel ist hier die Umsatzgrenze von 500 Millionen DM zu nennen, die von den Beteiligten erreicht werden muß, um überhaupt zu einer Kontrolle durch das Bundeskartellamt zu kommen.

Eine weitere konzeptionelle Einschränkung liegt in dem Marktmachtkonzept. Voraussetzung für ein Tätigwerden des Bundeskartellamtes gegenüber Zusammenschlüssen ist die Erreichung der Marktbeherrschungsschwelle. Gerade auf mittelständisch strukturierten Märkten, die durch eine verhältnismäßig große Zahl von Marktteilnehmern gekennzeichnet sind, ist zumindest den Marktanteilen nach häufig keine Marktbeherrschung festzustellen. Zwar wird nach der Gesetzesnovelle von 1973 zur Ermittlung der Marktbeherrschung auch auf die Ressourcen der beteiligten Unternehmen abgestellt; das Gesetz verweist insbesondere auf die Finanzkraft. Die Erfahrungen bei der Anwendung dieser Bestimmung lassen einen wirksamen Schutz mittelständisch strukturierter Märkte jedoch nicht erkennen[27]. Mit der Novelle von 1980 ist, weiterhin an das Marktmachtkonzept anknüpfend, nunmehr eine Vermutung eingeführt worden, bei deren Vorliegen von einer marktbeherrschenden Stellung ausgegangen werden soll. Erfaßt werden soll damit das Eindringen von Großunternehmen auf mittelständische Märkte (§ 23a Abs. 1 Nr. 1a GWB).

Adressaten sind Unternehmen mit zumindest 2 Milliarden DM Jahresumsatz. Von mittelständischen Marktstrukturen geht das Gesetz noch aus, wenn die kleinen und mittleren Unternehmen insgesamt über einen Marktanteil von mindestens zwei Dritteln verfügen. Die Vermutung greift daher auch ein, wenn bereits einige größere Unternehmen auf dem Markt tätig sind. Bei der Formulierung dieser Grenze ist davon ausgegangen worden, daß nicht nur der erste, sondern auch weitere Zusammenschlüsse unter Beteiligung von Großunternehmen strukturgefährdend wirken können.

Ein gewisses wettbewerbspolitisches Dilemma soll dadurch gelöst werden, daß der Marktanteil der am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen zumindest 5 % erreichen soll. Damit wird berücksichtigt, daß der Marktzutritt eines Großunternehmens u. U. auch positiv gewertet werden kann. Verkrustete Märkte können durch die Initiativen

---

[26] Begründung zum Regierungsentwurf Bundestagsdrucksache 6/2520, S. 18.

[27] *Stephan Ramrath,* Die „überragende Marktstellung" als Merkmal der Fusionskontrolle, Köln, Berlin, Bonn, München 1978, S. 88 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Ressourcen eines größeren Unternehmens durchaus belebt werden. Dieser unter dem Stichwort foothold- oder auch toehold -acquisition bekannte Effekt kann zumindest in der ersten Zeit nach dem Eintritt des Großunternehmens zu besonderen wettbewerblichen Anstrengungen der kleineren Wettbewerber führen[28]. Es bleibt allerdings fraglich, ob diese wettbewerbspolitische Zielsetzung mit der erfolgten Fixierung erreicht werden kann.

Erst die künftige Entscheidungspraxis wird zeigen können, ob diese Neuregelung tatsächlich den Schutz mittelständischer Marktstrukturen verwirklicht. Da das Marktmachtkonzept maßgeblich bleibt, muß nach dem rechtlichen Charakter der Vermutung[29] gleichwohl in jedem Einzelfall geprüft werden, inwieweit unter Berücksichtigung der betroffenen Marktanteile oder der dem erworbenen Unternehmen zugeführten Ressourcen tatsächlich von dessen Marktbeherrschung ausgegangen werden kann. Es werden sicher Schwierigkeiten bestehen, dieses Kriterium zu bejahen, wenn nicht der Marktführer auf dem mittelständischen Markt beteiligt ist.

Das grundsätzliche Festhalten am Marktmachtkonzept erscheint insoweit nicht überzeugend. Auch bei Betonung der Ressourcen im Verhältnis zum Marktanteil werden dadurch Schranken für eine abgestufte Reaktion der Fusionskontrolle errichtet. Das Bundeskartellamt hatte vor einigen Jahren gerade auch mit Blick auf die mittelständischen Unternehmen vorgeschlagen, die Fusionskontrolle von der Marktbeherrschung „abzukoppeln" und allein darauf abzustellen, ob durch einen Zusammenschluß die Wettbewerbsbedingungen wesentlich beeinträchtigt werden[30]. Aus der künftigen Anwendungspraxis wird sich ergeben, ob auf diesen Vorschlag zurückzukommen ist.

Die Novellierung des GWB geht jedoch grundsätzlich in die richtige Richtung. Sie berücksichtigt die besondere Situation mittelständischer Unternehmen durch die Erhaltung wettbewerblicher Strukturen. Nur eine konsequent auf Bindung und Verhinderung wirtschaftlicher Macht gerichtete Wettbewerbspolitik ist in der Lage, der mittelständischen Wirtschaft den Lebensraum am Markt zu erhalten. Dann bleibt es kleinen und mittleren Unternehmen möglich, sich im Entdeckungsverfahren des Wettbewerbs auf Märkten zu etablieren, auf denen sie unternehmerischen Großorganisationen auf Grund ihrer Flexibilität überlegen sind.

---

[28] *Horst Greiffenberg*, Konglomerale Unternehmensintegration und funktionsfähiger Wettbewerb, Frankfurt, Bern, Las Vegas 1978, S. 251.

[29] *Eugen Langen, Ernst Niederleithinger, Ulrich Schmidt*, § 22 Tz. 37, S. 427.

[30] Tätigkeitsbericht 1977, S. 19; vgl. auch *Stephan Ramrath*, S. 124 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerbspolitik auf strukturell vermachteten Märkten

Von *Hartwig Bartling*, Mainz

1. Grenzen der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen

Die weitgehende Erfolglosigkeit der behördlichen Aufsicht über „Ausbeutungsmißbrauch"[1] bei marktbeherrschenden Unternehmen ist inzwischen offensichtlich[2]. Ihr Versagen läßt sich thesenartig auf folgende Punkte zurückführen:

(1) Für den Nachweis von „Mißbrauch" mit Hilfe des Als-ob-Wettbewerb-Maßstabs sind nur sporadisch empirische Vergleichsmärkte vorhanden, die sich in den marktrelevanten Bedingungen von dem zu untersuchenden Markt lediglich durch den Grad des Wettbewerbs unterscheiden. Die ersatzweise herangezogenen Kosten-Kalkulationskonzepte liefern um so weniger eindeutige Als-ob-Wettbewerb-Maßstäbe, je mehr auf nur teilweise geeignete Vergleichsmärkte zurückgegriffen werden muß und je weiter sie sich von direkt beobachteten Größen entfernen. Außerdem ist der Wettbewerb ein in seinem konkreten Ausgang prinzipiell offener Prozeß, bei dem erst durch tatsächlichen Wettbewerb bisher unbekannte Möglichkeiten erschlossen und Alternativen erprobt werden, so daß die mit der Mißbrauchsaufsicht befaßten Beamten grundsätzlich nicht wissen können, was sich in und durch Wettbewerb erst im einzelnen herausgebildet hätte.

---

[1] Nach § 22 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) kann sowohl gegen *„Ausbeutungsmißbrauch"* (Marktergebniskontrollen) als auch gegen *„Behinderungsmißbrauch"* (Bekämpfung wettbewerbsbeschränkenden Marktverhaltens) vorgegangen werden. Vgl. zu den prinzipiellen Unterschieden Monopolkommission, Sondergutachten 1: Anwendung und Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen seit Inkrafttreten der Kartellgesetznovelle, Baden-Baden 1975, bes. S. 29 ff.; *Erich Hoppmann*, Mißbrauch der Mißbrauchsaufsicht — Die Einführung des Ausbeutungsbegriffs in die deutsche Wettbewerbspolitik, in: Mitteilungen der List-Gesellschaft, Fasc. 8, 1975/76, S. 155 ff.; *Franz-Ulrich Willeke*, Wettbewerbspolitik, Tübingen 1980, S. 385 ff.

[2] Das Bundeskartellamt hat nach der zweiten Novelle des GWB im Jahr 1973 die Ausbeutungsmißbrauchsaufsicht zu aktivieren versucht. Nachdem jedoch durch das Urteil des Bundesgerichtshofs vom Februar 1980 (vgl. Wirtschaft und Wettbewerb, 30. Jg., 1980, S. 422 ff.) die Mißbrauchsverfügung des Bundeskartellamts vom 16. 10. 1974 im Fall Valium/Librium gegen die Firma Hoffmann-La Roche nach zweiter höchstrichterlicher Prüfung endgültig gescheitert ist, hat bisher nicht eine Verfügung im Rechtsmittelweg Bestand gehabt. Es scheint so, als würden die Verfolgungsbehörden unter den gegenwärtigen Bedingungen gerichtlicher Beweisansprüche keine neuen Verfahren wegen Ausbeutungsmißbrauchs einleiten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) Der außerdem erforderliche Nachweis von „Marktbeherrschung" wirft außer empirischen Ermittlungsschwierigkeiten die wertende Frage nach der als maßgeblich angesehenen Schwelle für den Tatbestand fehlenden wesentlichen Wettbewerbs oder das Vorliegen einer im Verhältnis zu den Wettbewerbern überragenden Marktstellung auf. Dafür konnten sich bisher keine — und werden sich auch nie — allgemeinverbindliche Normen bei der Vielfalt der Märkte sachgerecht festlegen lassen. Die Folge ist ein für die Verfolgungsbehörden erheblicher Ermessensspielraum bei der Auswahl der Unternehmen, die den Mißbrauchsverfahren unterworfen werden.

(3) Bei der bisher partiell als Preiskontrolle gehandhabten Aufsicht würde sich der Mißbrauch gegebenenfalls durch Ausweichreaktionen der Unternehmen auf die sonstigen — noch schwerer mit Als-ob-Wettbewerb-Maßstäben zu überwachenden — Aktionsparameter der Unternehmen wie schlechte Produktqualitäten, exzessiven Werbeeinsatz oder nachfrageunfreundliche Absatz- und Vertriebsmethoden verlagern. Für eine generelle Mißbrauchsaufsicht müßten die Verfolgungsbehörden das Kunststück fertigbringen, trotz der Vielzahl aller relevanten Parameterkombinationen jeweils allseits überzeugende Als-ob-Wettbewerb-Maßstäbe für die einzelnen Aktionsparameter justiziabel festzulegen.

(4) Gerade im Fall wirksamer Bekämpfung von Ausbeutungsmißbrauch würden bei gegebenen Marktzutrittsschranken die niedrig gehaltenen Preise und Gewinne für Newcomer dann unattraktiv. So entschwindet noch mehr die Chance, daß vermachtete Märkte durch Aktivierung potentieller Konkurrenz in wettbewerbliche überführt werden.

(5) Hinzu kommt, daß die Ausbeutungsmißbrauchsaufsicht typischerweise keine ursachenadäquate Wettbewerbspolitik ist, die die Wettbewerbsbeschränkungen selbst verhindert oder beseitigt. Vielmehr wird mit ihr nur neutralisierend versucht, die unerwünschten Folgen von Wettbewerbsbeschränkungen zu dämpfen, während die marktbeherrschende Stellung als Ursache der Wettbewerbsbeschränkung als solche unangetastet bestehenbleibt.

Angesichts der Erfahrungen mit der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen als Kontrolle von Ausbeutungsmißbrauch nach § 22 GWB kann es wohl nie als ausreichend angesehen werden, vermachtete Märkte ausschließlich dieser neutralisierenden Mißbrauchsaufsicht zu unterwerfen. Vielmehr bleibt die Aufgabe, hierfür nach einer geeigneten ursachenadäquaten Wettbewerbspolitik zu suchen. Nachdem in der rechtswissenschaftlichen Literatur unter diesem Aspekt Entflechtungen und Zwangslizenzen in rechtsvergleichenden und -politischen Studien[3] mit besonderem Bezug zum US-Antitrustrecht unter-

[3] Vgl. *Wernhard Möschel*, Entflechtungen im Recht der Wettbewerbsbeschränkungen — Eine vergleichende rechtspolitische Studie, Tübingen 1979; *Wolfgang Oehler*, Entflechtungen und Kontrahierungszwang — Methoden und Erfahrungen im amerikanischen Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, Baden-Baden 1976; *Reinhard Schulte-Braucks*, Die Auflösung marktbeherrschender Stellungen. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Problems der Marktmacht mit einer Fallstudie über die amerikanische Computerindustrie, Baden-Baden 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sucht wurden und sich inzwischen die Monopolkommission[4] in ihrem dritten Hauptgutachten eingehend mit der Frage der Entflechtung befaßt hat und dafür eine Gesetzesformulierung präsentiert hat, ist es das Ziel der folgenden Überlegungen, dazu die ökonomische Diskussion weiterzuführen.

2. Ursachenadäquate Wettbewerbspolitik bei wettbewerblichen und nichtwettbewerblichen Marktprozessen

2.1 Notwendigkeit wettbewerbspolitischer Struktureingriffe

Für die weiteren Überlegungen grundlegend ist die Unterscheidung von wettbewerblichen und nichtwettbewerblichen Marktprozessen.

Wettbewerbliche Marktprozesse sind unbestritten komplexe Phänomene evolutorischer Art, die prinzipiell unter Ungewißheit über ihren konkreten Ausgang ablaufen. Sie lassen sich dadurch charakterisieren, daß sich in ihrem Wirtschaftserfolg beeinflussende Anbieter oder Nachfrager um Geschäftsabschlüsse rivalisieren und sich dadurch für die Tauschpartner Auswahlmöglichkeiten unter mehreren Alternativen ergeben.

Das Verhalten der Marktteilnehmer kann *marktleistungsbezogen* sein, indem die Wettbewerber gegenüber ihren Tauschpartnern günstige Geschäftsbedingungen durch ihren Aktionsparametereinsatz (bei Preisen, Produktqualitäten, Beschaffungs- und Vertriebsmethoden sowie Werbung) herausstellen und einräumen und die Tauschpartner einen für ihren Wirtschaftserfolg günstigen Geschäftsabschluß abzuschließen versuchen. Allerdings liegt für die Wettbewerber nichts näher, als die gegenseitige Entmachtung im Wettbewerb zu verhindern, indem sie sich *nicht marktleistungsbezogen* verhalten, und damit Macht durch wettbewerbsbeschränkende Zusammenarbeit (kollektiv-monopolistische Tendenz) oder durch auf Marktbeherrschung abzielende Praktiken (individual-monopolistische Tendenz) zu gewinnen.

Für die Wettbewerbspolitik ergibt sich daraus die im Grundsatz seit den Klassikern bekannte Aufgabe, durch geeignete *Verbotsregelungen für solche Verhaltensweisen (Spielregeln)* die wettbewerblichen Marktprozesse vor diesen Wettbewerbsbeschränkungen ursachenadäquat zu schützen. Wenn in der Ausgangssituation wettbewerbliche Marktprozesse vorliegen und z. B. der Abschluß eines Vertrages — wie bei Kartellen, Fusionen, Ausschließlichkeitsverträgen und Preisbindungen — notwendig ist, um zwischen den Konkurrenten eine wettbewerbsbe-

[4] Monopolkommission, Drittes Hauptgutachten 1978/79, BT-Drucksache 8/4404, Bonn 1980, S. 178 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schränkende Verhaltenskoordination zu gewährleisten, besteht wettbewerbspolitisch die Möglichkeit, durch ein Verbot der vertraglichen Absprache auch die Wettbewerbsbeschränkung und einen dadurch bewirkten Übergang von den wettbewerblichen zu nichtwettbewerblichen Marktprozessen zu verhindern. Ähnlich kann — wenn auch mit weniger Wirkungsbreite — gegen „aufeinander abgestimmtes Verhalten", für das außerhalb der Marktaktivität stattfindende formlose Direktkontakte (z. B. brancheninterne Telefonate oder Branchensitzungen) notwendig sind, oder gegen Behinderungs- und Verdrängungspraktiken als Ursache für Wettbewerbsbeschränkungen vorgegangen werden.

Nichtwettbewerbliche Marktprozesse sind trotz solcher Verbote vorhanden[5], wenn die aktuellen Marktteilnehmer durch Marktzutrittsschranken von potentiellen Konkurrenten abgeschirmt sind und sich zudem auf Grund marktstruktureller Umstände entweder spontan-solidarisch oder erzwungen-parallel bzw. individual-monopolistisch verhalten. Solange der Zugang zu den Märkten leicht ist, ist die wettbewerbliche Selbststeuerung generell nicht ernsthaft gefährdet.

Hinter dem Schutz hoher Marktzutrittsschranken kommt es zu spontan-solidarischem Parallelverhalten, sobald die Wettbewerber durch die laufende Markterfahrung eine gesicherte Kenntnis der zwischen ihnen bestehenden Aktions-Reaktionsverbundenheit haben, so daß an die Stelle von rivalisierenden Entscheidungen — auch ohne besondere Informationskontakte oder gar formale Absprachen — Solidarität beim Aktionsparametereinsatz am Markt tritt. Häufig bezieht sich das spontan-solidarische Parallelverhalten dabei zunächst nur auf den Preis der Güter, während sich bei den anderen Aktionsparametern wie Produktverbesserungen, Werbung, Absatz- und Vertriebsmethoden gelegentlich sogar ein verschärfter Wettbewerb zeigt. Bei der Preiskonkurrenz durchschauen die Wettbewerber meist als erstes, daß sie durch Preissenkungen bei enger Aktions-Reaktionsverbundenheit keine Verschiebungen der Marktanteile mehr zu ihren Gunsten erreichen können, sondern nur eine Verschlechterung der Gewinnposition aller Akteure

[5] Vgl. z. B. als Studien von ausgewählten Produktmärkten: EG-Kommission, Neunter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel u. Luxemburg 1980, bes. S. 167 ff. sowie EG-Kommission, Achter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel u. Luxemburg 1979, bes. S. 230 ff. Die Stichprobe von 150 ausgewählten Produktmärkten zeigt, daß die meisten von ihnen von drei Unternehmen beherrscht werden (ebenda, S. 232). In 9 % aller Fälle ist das größte Unternehmen mehr als sechsmal so groß wie das zweitgrößte Unternehmen. „Die individuelle Marktbeherrschung erreicht damit ein *derart hohes Niveau,* daß jegliche Möglichkeit eines wirksamen Wettbewerbs durch andere Unternehmen ausgeschlossen sein dürfte. (Dies betrifft z. B. die Produktmärkte: Margarine in Frankreich und in Großbritannien, Kekse in Irland, Bier in Dänemark, einige Kindernährmittel in Großbritannien, ... Kaffeemittel in Deutschland)." Ebenda, S. 243.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

herbeigeführt wird. Entsprechend kommt es zunächst beim Preis zu spontan-solidarischem Parallelverhalten, und der Wettbewerb verlagert sich auf die zunächst weniger transparenten Aktionsparameter. Allerdings wird in der Regel alsbald der dann den Wettbewerb am stärksten prägende Aktionsparameter ebenfalls in seiner wettbewerblichen Wirkungsweise durchschaut und als nächstes in das spontan-solidarische Parallelverhalten einbezogen. Diese Lernprozesse können so weit fortschreiten, daß schließlich alle Aktionsparameter davon erfaßt sind.

Erzwungen-paralleles Marktverhalten tritt auf, wenn sich die Wettbewerber dem Aktionsparametereinsatz eines dominanten Marktführers aus Furcht vor andernfalls erwartetem Verdrängungswettbewerb anschließen. Dem Marktführer ermöglicht das bei entsprechend hohen Marktzutrittsschranken (teil-)monopolistisches Verhalten.

Sobald in der Ausgangssituation nichtwettbewerbliche Marktprozesse vorhanden sind, weil z. B. die strukturelle Vermachtung bereits so weit fortgeschritten ist, daß sich — durch hohe Marktzutrittsschranken verfestigte — enge Oligopole oder gar (Teil-)Monopole herausgebildet haben, fehlt die Möglichkeit des Zugriffs auf eine besondere Verhaltensweise, die Mittel und Ursache des nichtwettbewerblichen Marktverhaltens ist. Dann sind die nichtwettbewerblichen Verhaltensweisen für die Marktteilnehmer auf Grund der besonderen Marktstrukturen zweckmäßig, und die Wirtschaftseinheiten können nicht gezwungen werden, diese Strukturen zu ignorieren und bei ihrem Verhalten weniger Intelligenz zu zeigen, als sie besitzen[6]. Selbst wenn alle durch nicht marktleistungsbezogenes Verhalten bewirkten Wettbewerbsbeschränkungen verhindert werden, bleibt die Möglichkeit einer Monopolisierung von Märkten durch überlegene Marktleistungen[7]. Eine ursachenadäquate Wettbewerbspolitik ist in solchen Fällen nur durch wettbewerbsstimulierende Marktstruktureingriffe in die verfestigten nichtwettbewerblichen Marktstrukturen denkbar, die — soweit in der besonderen Situation überhaupt möglich — den wettbewerblichen Selbststeuerungsmechanismus hinreichend in Kraft setzen.

---

[6] Diese ironische Aussage geht zurück auf *William J. Fellner,* Collusion and its Limits under Oligopoly, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 40, 1950, S. 58.

[7] Das amerikanische Antitrustrecht kennt als Verteidigungsmöglichkeit gegenüber dem Vorwurf des monopolizing (Section 2 Shermann Act) einen besonderen thrust upon-Einwand, d. h. ein verbotenes monopolizing liegt nicht vor, wenn ein Unternehmen durch internes Wachstum infolge seiner besonderen Tätigkeit eine Monopolstellung erringt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2 Einwände gegen wettbewerbspolitische Struktureingriffe

Die ökonomische Rechtfertigung solcher Wettbewerbsförderungspolitik bei Vorliegen nichtwettbewerblicher Marktprozesse wird allerdings von einer Gruppe Liberaler[8] bestritten: „Wenn . . ., wie es allgemein der Fall ist, monopolistisches Ressourceneigentum nur temporär besteht, dann ergibt die langfristige Betrachtungsweise das Bild vollen Wettbewerbs."[9] Selbst wenn die Möglichkeit für ein „permanentes Ressourcenmonopol" nicht ausgeschlossen wird, weil „findiges Unternehmertum permanente Kontrollrechte über das gesamte Angebot einer Ressource erlangt hat", sei zu beachten, daß es „als Ergebnis freien wettbewerblichen Unternehmertums angesehen werden muß"[10]. Darin wird so lange keine Wettbewerbsbeschränkung gesehen, wie die dominante Stellung durch überlegene Marktleistung entstanden ist. Dann ist „Ausbeutung" nur möglich, „wenn das marktbeherrschende Unternehmen vorher einen Behinderungsmißbrauch begangen hat"[11]. Abgeschwächte Fälle von Marktmacht, in denen die Ressourcen nicht von einer Wirtschaftseinheit vollständig monopolisiert sind, aber z. B. die für (potentielle) Konkurrenten zugänglichen Ressourcen z. B. wesentlich teurer oder minderwertig sind oder die Newcomer generell den Abwehrwettbewerb der etablierten Mächtigen fürchten, sind nach dieser Auffassung erst recht kein wettbewerbspolitisches Problem.

---

[8] Die Gruppe gehört im weiten Sinn zur Chicagoer oder Wiener Schule, und deren Auffassungen von mehr Laissez faire in der Wettbewerbspolitik scheinen sich außer in den Vereinigten Staaten inzwischen auch in Westeuropa auszubreiten. Vgl. als konzentrierten Überblicksartikel (mit zahlreichen Quellenhinweisen) *Hermann H. Kallfass,* Die Chicago School — Eine Skizze des „neuen" amerikanischen Ansatzes in der Wettbewerbspolitik, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 30. Jg., 1980, S. 596 ff.

[9] *Israel M. Kirzner,* Wettbewerb und Unternehmertum (deutsche Übersetzung von „Competition and Entrepreneurship", Chicago 1973), Tübingen 1978, S. 168. — Vgl. demgegenüber zur erheblichen Dauer der Vermachtung von Märkten *William G. Shepherd,* The Treatment of Market Power, New York u. London 1975, bes. S. 113 ff.; *Frederic M. Scherer,* Industrial Market Structure and Economic Perfomance, 2nd Ed., Chicago 1980, bes. S. 67 ff.

[10] *Israel M. Kirzner,* S. 168.

[11] *Dieter Schmidtchen,* Ausbeutung aufgrund einer Wettbewerbsbeschränkung durch Zustand?, in: ORDO, 30. Bd., 1979, S. 276. Kritisch dazu vgl. *Hans O. Lenel,* Mehr Laissez faire?, in: ORDO, 31. Bd., 1980, S. 51 ff. — Wesentliche Einschränkungen der Wettbewerbspolitik befürworten z. B. Bork und Posner. Bork hält generell die Reduzierung der Wettbewerbspolitik auf nur drei Kategorien von Verhaltensverboten für zweckmäßig: (a) horizontale Absprachen, (b) horizontale Zusammenschlüsse, die in einem Markt weniger als drei bedeutende Wettbewerber bestehenlassen, (c) Behinderungs- und Verdrängungspraktiken. Vgl. *Robert H. Bork,* The Antitrust Paradox, New York 1978, bes. S. 405 f. Posner fordert eine vereinfachte Wettbewerbspolitik, die nur ausdrückliche oder stillschweigende wettbewerbsbeschränkende Absprachen bekämpft. Vgl. *Richard A. Posner,* Antitrust Law — An Economic Perspective, Chicago u. London 1976, bes. S. 212 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Demgegenüber ist zu bedenken, daß die Umlenkung des Selbstinteresses der Wirtschaftseinheiten auf das Allgemeinwohl durch eine wettbewerbliche Selbststeuerung entfällt, sobald im oben charakterisierten Sinn nichtwettbewerbliche Marktprozesse vorliegen. Dann entfällt die wettbewerbliche Kontrolle privater Macht und damit deren ökonomische und moralische Legitimation. Deshalb ist in solchen Fällen ein prinzipielles wettbewerbspolitisches Laissez faire bedenklich.

Weiterhin werden — von der gleichen Gruppe von Liberalen — Bedenken gegen die Durchführung von wettbewerbspolitischen Struktureingriffen angeführt. Vor allem wird bemängelt, daß sich derartige Eingriffe nicht streng am klassischen Ordnungsprinzip der „Rule of Law"[12] orientieren lassen, sondern Ermessensentscheidungen von Personen erfordern. In der Wettbewerbspolitik würde die ausschließliche Orientierung an der Rule of Law dazu führen, daß die Instrumente auf Per-se-Verhaltensverbote reduziert werden[13], die in allen denkbaren Marktprozessen auf Grund von „Muster-Voraussagen" als wettbewerbsbeschränkend qualifiziert werden. Diese restriktive Forderung ergibt sich aus der Einstellung, staatliche Macht sei weit mehr als private Macht zu fürchten.

Gerade im Bereich der Wettbewerbspolitik ist allerdings deutlich, daß der Verzicht auf Ermessensentscheidungen der wettbewerbspolitischen Instanzen die Möglichkeiten zur Machtausübung von Privaten unmittelbar steigert. Insgesamt ist es wenig überzeugend, daß gerade bei Vorliegen hoher privater Marktmacht auf Grund nichtwettbewerblicher Marktprozesse generell auf ursachenadäquate Wettbewerbspolitik zu verzichten sei, nur weil den Verfolgungsbehörden keine — auf das sachlich notwendige Maß begrenzten — Ermessensspielräume zugestanden werden sollen.

Zusätzlich zu diesen kontroversen Punkten ist die Effizienzprognose von wettbewerbspolitischen Struktureingriffen ein besonderes Problem. Angesichts der Vielfalt der Märkte, bei denen die Elemente des jeweiligen wettbewerbskybernetischen Systems nur in ihrer besonderen Kombination mit den anderen Elementen verstanden werden können, ist es nicht möglich, im voraus generell gültige Kriterien anzugeben, bei deren Vorliegen auf den Märkten ein ganz bestimmtes Bündel von Marktstruktureingriffen sachgerecht auszulösen ist[14]. Wenn indessen

[12] Vgl. hierzu grundlegend: *Friedrich A. von Hayek,* Die Verfassung der Freiheit (deutsche Übersetzung von „The Constitution of Liberty", Chicago 1960), Tübingen 1971, bes. S. 185 ff.

[13] Vgl. *Erich Hoppmann,* Behinderungsmißbrauch, Tübingen 1980, bes. S. 2.

[14] Diese bedenkliche Tendenz weisen die Gesetzesinitiativen in den Vereinigten Staaten zur Einführung einer allgemeinen Dekonzentrationspolitik auf. Vgl. (mit weiteren Nachweisen) *Wernhard Möschel,* bes. S. 88 ff.; *Hartwig Bartling,* Leitbilder der Wettbewerbspolitik, München 1980, S. 115 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine detaillierte Einzeluntersuchung einer konkreten Marktsituation erfolgt ist, erscheint eine (Quasi-)Muster-Voraussage, ob und durch welche festzulegenden Struktureingriffe ein nichtwettbewerblicher Marktprozeß in einen wettbewerblichen übergeleitet werden kann, in der Regel möglich. Dabei geht es nicht darum, die konkreten Einzelergebnisse zukünftiger Wettbewerbsprozesse vorauszusagen. Es geht auch nicht um die Verwirklichung von Bedingungen für eine optimale Wettbewerbsintensität. Schon gar nicht sollen durch die Marktstrukturpolitik die mit dem Leitbild vollkommenen Wettbewerbs überholten „Marktunvollkommenheiten" bekämpft werden. Vielmehr muß für die Struktureingriffe als einziges Ergebnis vorausgesagt werden, ob nach dem Eingriff ein wettbewerblicher Marktprozeß mit der damit im Prinzip verbundenen ökonomischen Vorteilhaftigkeit erreicht werden kann oder nicht.

3. Eignung von Determinanten nichtwettbewerblicher Marktprozesse als Ansatzpunkte für wettbewerbspolitische Struktureingriffe

3.1 Wirkungszusammenhang der Determinanten

Wie oben ausgeführt, sind wesentliche Marktschranken eine Grundvoraussetzung für nichtwettbewerbliche Marktprozesse. Außerdem erfordern erzwungenes Parallelverhalten oder gar individualmonopolistisches Verhalten auf dem Markt eine entsprechend dominante Stellung einer Wirtschaftseinheit. Analog muß bei spontan-solidarischem Parallelverhalten marktstrukturell eine Markttransparenz bestehen, die eine durch Erfahrung gesicherte Kenntnis der Aktions-Reaktionsverbundenheit zwischen Gruppenmitgliedern ermöglicht.

Daß hierbei die Zahl der beteiligten Wirtschaftseinheiten und das Marktmachtgefälle zwischen ihnen von wesentlicher Bedeutung sind, ist unbestritten. Gegebenenfalls können durch eine Erhöhung der Zahl der Marktteilnehmer auf der vermachteten Seite und die Veränderung des Marktmachtgefälles zwischen ihnen schließlich marktstrukturelle Bedingungen herbeigeführt werden, die die Basis für nichtwettbewerbliche Marktprozesse zerstören.

Allerdings wird sich nie generell für alle Märkte ein kritischer Konzentrationsgrad angeben lassen, der die Schwelle für nichtwettbewerbliche Marktprozesse darstellt[15]. Konzentrationsgrade sind nur ein Be-

[15] Empirisch sind vor allem Konzentrations-Gewinn-Relationen untersucht worden. Vgl. als Überblick über 81 Studien für die Jahre 1936 bis 1970 *Leonard W. Weiss*, The Concentration-Profits Relationship and Antitrust, in: Harvey J. Goldschmid, H. Michael Mann, J. Fred Weston, (Ed.), Industrial Concentration, The New Learning, Boston u. Toronto 1974, S. 184 ff. Vgl. unter Einschluß späterer Studien *Erich Kaufer*, Wettbewerb und Wachstum in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dingungsfaktor unter vielen, und sie spielen in den wechselnden Kombinationen mit der außerordentlichen Vielzahl anderer wettbewerbsbedeutsamer Faktoren in den konkreten Marktprozessen eine unterschiedliche Rolle.

Unser Wissen über den Übergang von wettbewerblichen zu nichtwettbewerblichen Marktprozessen — und umgekehrt — ist gegenüber der klassischen Preistheorie z. B. durch die Berücksichtigung von Marktphasen[16] oder von unternehmensinternen Organisationsunterschieden[17] erweitert worden. In der Praxis wären zusätzliche Determinanten wie Mentalität der Entscheidungsträger und Lernprozesse, um nur einige zu nennen, zu beachten. Da sie allerdings als Instrumentvariable für wettbewerbspolitische Marktstruktureingriffe nicht in Frage kommen, wird die Analyse hier nicht vertieft. Wegen ihrer Rolle als intervenierende Variable für die Verwirklichung des Ziels, nichtwettbewerbliche Marktprozesse in wettbewerbliche zu überführen, kommt ihrer konkreten Ausprägung in den jeweiligen Marktprozessen indessen wesentliche Bedeutung zu. Von ihnen hängt es maßgeblich ab, wie die Instrumentvariablen wirken und dosiert werden müssen. Eine Übersicht über die im weiteren behandelten Instrumentvariablen und wichtige intervenierende Marktvariable enthält Schaubild 1.

3.2 Marktschranken als Instrumentvariable

Hier lassen sich zwei Fallgruppen unterscheiden. Einerseits geht es darum, vorhandene Schranken zwischen durch sie getrennten Märkten abzubauen, so daß ein größerer Gesamtmarkt mit wettbewerblichen Marktprozessen entsteht. Andererseits können die Marktzutrittsschranken für Newcomer gesenkt werden, so daß bei über das Konkurrenzniveau hinausgehenden Aktionsparametersetzungen potentielle Konkurrenz aktiviert wird.

Je nach der Art der im einzelnen relevanten Marktschranken ergeben sich dabei unterschiedliche Ansatzpunkte. Beim Abbau von Schranken

---

marktwirtschaftlichen Ordnungen, in: Erich Streissler u. Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Tübingen 1980 und *Erich Kaufer*, Industrieökonomik, München 1980, Teil E.

[16] Zum typisierenden Bezug von Marktphasen und Aktionsparametereinsatz vgl. *Peter Oberender*, Zur Diagnose wettbewerblicher und nichtwettbewerblicher Marktprozesse, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 27. Bd., 1976, S. 277 ff.

[17] Vgl. *Harald Schumacher*, Ansätze zu einer organisations-theoretischen Fundierung der Wettbewerbstheorie, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 21. Jg., 1976, S. 151 ff.; *Alexis P. Jaquemin* und *Henry W. de Jong*, European Industrial Organisation, London u. Basingstoke 1977, S. 160 ff.; *Werner Zohlnhöfer* u. *Horst Greifenberg*, Thesenpapier „Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie: Die Berücksichtigung organisationsstruktureller Aspekte", i. E.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 1: Übersicht über Instrumentvariable und intervenierende Marktvariable wettbewerblicher Strukturpolitik

Instrumentvariable:	Intervenierende Marktvariable:	Z i e l :
I. Marktschranken 1. Abbau von Schranken zwischen Märkten a) räumliche Schranken b) güterbezogene " c) zeitliche " d) institutionelle " 2. Senken von Zutrittsschranken für Newcomer a) "economies of large scale"-Schranken b) absolute Kostenvorteilsschranken c) Kundenpräferenz-Schranken d) institutionelle Schranken II. Zahl und Marktmachtgefälle etablierter Marktteilnehmer 1. Förderung Marktschwacher a) durch spezielle Beihilfen des Staates b) durch Kooperationsförderung zwischen Marktschwachen c) durch Auflagen an Marktführer 2. Entflechtungen dominanter Marktteilnehmer a) Beteiligungsentflechtungen - finanzieller Art - organisatorisch zwischen juristischen Personen - personeller Art b) Sachvermögensentflechtungen - bei betrieblich vorgezeichneten "Bruchlinien" - ohne betrieblich vorgezeichnete "Bruchlinien"	Marktransparenz Marktphase Produktheterogenität/Präferenzen Kapazitätsauslastung/Kostenstruktur/ Finanzkraft Preiselastizität u. andere Aktionsparameter-Elastizitäten Einkommenselastizität/konjunkturelle u. modische Nachfragestabilität Unternehmensinterne Organisationsunterschiede/Mentalität der Entscheidungsträger (z.B. Risiko-, Rivalitätsneigung, Zeithorizont) Geschäftsverhandlungsgeschick Lernprozesse u.a.	Wettbewerbliche Marktprozesse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen Märkten spielen räumliche Schranken eine besondere Rolle, die z. B. durch verbesserte Verkehrsverbindungen reduziert werden können. Bei der Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und dem Bemühen um eine Liberalisierung des Welthandels handelt es sich mehr darum, daß institutionelle Schranken beseitigt werden. Auf Verbraucherpräferenzen beruhende güterbezogene Schranken oder zeitliche Schranken lassen sich unter Umständen durch aufklärende Verbraucherinformationen bekämpfen.

Bei den Marktzutrittsschranken für Newcomer können als „klassische" Fälle Größenvorteils-, absolute Kostenvorteils-, Kundenpräferenz- und institutionelle Schranken unterschieden werden. Entsprechend kann es z. B. bei absoluten Kostenvorteilen der etablierten Unternehmen auf Grund von Ressourcenmonopolen ursachenadäquat sein, einen Lieferzwang an Neukonkurrenten oder die Gewährung von Zwangslizenzen anzuordnen. Das Streckenmonopol der Bundesautobahntankstellen, das die Mißbrauchsaufsicht wiederholt herausgefordert hat[18], beruht auf besonderem Kundenverhalten. Es ließe sich dadurch ändern, daß an den Abfahrten Hinweisschilder aufgestellt werden, die auf die nächsterreichbaren Straßentankstellen mit ihren niedrigeren Preisen hinweisen[19].

Während sich institutionelle — oft auf Rechtsnormen beruhende — Marktzutrittsschranken im Prinzip vom Staat leicht verändern lassen, sind Größenvorteilsschranken sachlich meist kaum und allenfalls langfristig — z. B. durch Förderung geeigneten technischen Fortschritts — herabsetzbar.

Insgesamt werden bei den Marktschranken ansetzende Maßnahmen häufig nur eine flankierende Rolle spielen. Für sich allein sind sie selten durchschlagend genug, um verfestigte nichtwettbewerbliche Marktprozesse in wettbewerbliche überzuleiten.

3.3 Zahl und Marktmachtgefälle etablierter Marktteilnehmer als Instrumentvariable

In besonderen Marktkonstellationen wie nichtkompetitiven Teiloligopolen mag es gelegentlich wettbewerbspolitisch ursachenadäquat sein, schwache Marktteilnehmer im Verhältnis zu den Marktführern zu fördern. Das kann unmittelbar durch spezielle Beihilfen des Staates erfol-

[18] Erstes Verfahren im Jahre 1969 und weitere in den Jahren 1972, 1974, 1976. Vgl. Bundeskartellamt, Bericht über seine Tätigkeit im abgelaufenen Geschäftsjahr sowie über Lage und Entwicklung auf seinem Aufgabengebiet, Bonn, einschlägige Jahrgänge.

[19] Der Vorschlag findet sich in Monopolkommission, Hauptgutachten II, Baden-Baden 1978, S. 222.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen. Außerdem ist an eine eventuelle Unterstützung leistungssteigernder Kooperationen zwischen den Marktschwachen zu denken. Schließlich können hierfür besondere Auflagen an die Marktführer in Frage kommen. Die amerikanische Praxis kennt als Starthilfe für die neu geschaffenen Unternehmen nach Entflechtungen z. B. Gebote zur Lieferung oder Abnahme von Gütern oder zeitlich begrenzte Verbote für Erweiterungsinvestitionen bei anderen Unternehmen[20].

Wie dieses Beispiel zeigt, wird die Förderung Marktschwacher vor allem eine ergänzende Funktion bei der Entflechtung marktdominanter Unternehmen haben. Durch Entflechtung wird sowohl das Marktmachtgefälle zwischen den Wirtschaftseinheiten als auch die Zahl der Marktteilnehmer unmittelbar verändert. Insofern ist es das für eine ursachenadäquate Wettbewerbsstrukturpolitik schärfste Instrument. Inwieweit dabei reale wirtschaftliche Werte durch Eingriffe in „gewachsene" Unternehmens- und Betriebseinheiten gefährdet werden, ist je nach Art und Ausmaß der vorzunehmenden Entflechtungen unterschiedlich zu beurteilen.

Im Falle rein finanzieller Verflechtungen durch Kapitalbeteiligungen — wie z. B. bei der Beteiligung von Banken an Nichtbankunternehmen[21] — oder bei personellen Verflechtungen durch „interlocked directorates"[22] und bei anderen organisatorischen Verflechtungen zwischen selbständigen Betrieben und juristischen Personen in Unternehmenskomplexen läßt sich in der Regel vermeiden, daß durch die Eingriffe in „gewachsene" Strukturen wesentliche Wirtschaftswerte vernichtet werden.

Sofern die Entflechtung von betrieblichem Sachvermögen einzelner Unternehmen erforderlich ist, erhöht sich die Gefahr realer Wertzerstörung. Sie läßt sich allerdings für solche Fälle gering einschätzen, in denen die Abtrennung von Unternehmen und Betrieben durch „Bruchlinien" im Vermögen des betroffenen Unternehmens bereits vorgezeichnet ist, wenn z. B. ein Unternehmen ohne dezentral in unterschiedlichen Betrieben arbeitet. Eine so generalisierende Aussage ist nicht mehr möglich, wenn bei der Entflechtung nicht auf vorgezeichnete „Bruchlinien" zurückgegriffen werden kann, sondern unmittelbar in geschlossene Unternehmens- und Betriebseinheiten eingegriffen werden muß. Wie die Erfahrungen mit Entflechtungen in den Vereinigten Staa-

---

[20] Vgl. *Wolfgang Oehler*, S. 115; *Wernhard Möschel*, S. 128 f.

[21] Vgl. die entsprechenden Äußerungen der Monopolkommission, Hauptgutachten I, Baden-Baden 1976, S. 542 und erneut Monopolkommission, Drittes Hauptgutachten, S. 196.

[22] Vgl. *Dieter Schönwitz* und *Hans-Jürgen Weber*, Personelle Verflechtungen zwischen Unternehmen: Eine wettbewerbspolitische Analyse, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 136. Bd., 1980, S. 98 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten zeigen[23], sind allerdings auch hier gelegentlich noch Lösungen ohne Zerstörung erheblicher realer Wirtschaftswerte möglich.

Als besondere ökonomische Restriktion setzen darüber hinaus Größenvorteile den Entflechtungen Grenzen. Entflechtungen, die erheblich unter die „Mindestoptimalgrößen" von Betrieben und Unternehmen führen, würden nicht nur unwirtschaftlich sein, sondern auch tendenziell durch die Wettbewerbsprozesse rückgängig gemacht. Durch die im vorhergehenden Abschnitt angesprochene Politik des Abbaus von Schranken zwischen Märkten kann die Bedeutung dieser Restriktion für Entflechtungen — soweit sie überhaupt im konkreten Fall eine Rolle spielt[24] — allerdings eingeschränkt werden. Allgemein kommt es darauf an, für die auf dem jeweiligen Markt bestehende besondere Bedingungskonstellation eine geeignete Kombination der Instrumentvariablen einzusetzen, die das Ziel „wettbewerbliche Marktprozesse" auch verwirklicht.

4. Ausgestaltung der Marktstrukturpolitik bei nichtwettbewerblichen Marktprozessen

4.1 Restriktive Aufgreifkriterien im Rahmen einer juristischen Verfahrenslösung

Bei wettbewerbspolitischen Regelungen besteht allgemein die Gefahr, daß Unternehmen aus Furcht vor möglichen Konflikten mit den Verfolgungsbehörden auch ökonomisch erwünschte Wettbewerbsaktivitäten unterlassen. Diese Gefahr ist bei der hier vorgeschlagenen Strukturpolitik gering, wenn durch restriktive Aufgreifkriterien gesichert wird, daß wirklich nur verfestigte nichtwettbewerbliche Marktprozesse davon betroffen werden. Da in diesen Fällen ohnehin Wettbewerbsaktivitäten nicht mehr vorhanden sind und auch zukünftig nicht aus den Marktprozessen selbst erwachsen, sind sie durch die Wettbewerbspolitik nicht zu lähmen.

Allerdings könnte ein Rest wettbewerblicher disincentives aus der eventuellen Sorge leistungsfähiger Unternehmen entstehen, so mächtig zu werden, daß sie mit ihrem Markt in die Überprüfung für ursachen-

[23] Vgl. *Wolfgang Oehler*, S. 103 ff.; *Wernhard Möschel*, S. 63 ff.

[24] Über die empirische Relevanz von Größenvorteilen ist noch wenig bekannt. Allerdings dürfte sich der Aspekt bei speziellen Einzelanalysen von Märkten besser erfassen lassen, als wenn in Stichprobenuntersuchungen ein Überblick über viele Märkte angestrebt wird. Vgl. zu den Ermittlungsschwierigkeiten *John S. McGee*, Efficiency and Economies of Size, in: Harvey J. Goldschmid, *H. Michael Mann, J. Fred Weston* (Ed.), S. 55 ff.; *Hans O. Lenel*, Zur Problematik der Ermittlung optimaler Betriebsgrößen und ihrer Verwendung, in: Fritz Neumark, Karl C. Thalheim, Heinrich Hölzler (Hrsg.), Wettbewerb, Konzentration und wirtschaftliche Macht, Berlin 1976, S. 185 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

adäquate Marktstruktureingriffe kommen. Diese Gefahr läßt sich dadurch klein halten, daß durch die Aufgreifkriterien von vornherein eine Zeitspanne — von z. B. einem Jahrzehnt — unbehelligten Profitstrebens in nichtwettbewerblichen Marktprozessen toleriert wird.

Eine im Prinzip restriktive Normierung von Aufgreifkriterien für die Wettbewerbsstrukturpolitik legt außerdem der für Marktwirtschaften wichtige Grundsatz des Privateigentumsschutzes nahe. Das Rechtsgut „Freiheit vor Staatseingriffen in rechtmäßig erworbenes Vermögen" kann um so eher als dem Rechtsgut „wettbewerbliche Selbststeuerung" nachgeordnet akzeptiert werden, je eindeutiger das Privateigentum dauerhaft der wettbewerblichen Kontrolle und Koordination entzogen ist.

Darüber hinaus sind die Aufgreifkriterien unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit auszugestalten. Ökonomisch sind wettbewerbliche disincentives um so weniger zu befürchten, je klarer die Unternehmen von vornherein selbst beurteilen können, wieweit die Tatbestände in ihrem Fall erfüllt sind. Zusätzlich müßte sich eine solche Feststellung in einem besonderen juristischen Verfahren möglichst schnell herbeiführen lassen, damit wirtschaftliche Effizienzverluste durch anhaltende Verunsicherung der Marktteilnehmer in letztlich unbehelligt bleibenden Wirtschaftsbereichen vermieden werden.

Für die inhaltliche Ausgestaltung der Aufgreifkriterien kann auf die in die US-Reform-Bills — auf dem Hintergrund einschlägiger theoretischer und empirischer Forschungen — aufgenommenen Tatbestände zur Einführung einer wettbewerbsfördernden Dekonzentrationspolitik zurückgegriffen werden[25]. Als Vorschlag, der sich auf wenige ökonomisch restriktive und für ein juristisches Verfahren operationale Kriterien für die Identifizierung nichtwettbewerblicher Marktprozesse beschränkt, ergibt sich dann zum Beispiel, daß

— während mindestens sieben der letzten zehn Jahre und mindestens vier der letzten fünf Jahre

— der Marktanteil von vier oder weniger Unternehmen mindestens 80 % ausgemacht haben muß (Marktstrukturkriterium)

oder

trotz wesentlicher Nachfrage- oder Kostenänderungen oder bei erheblichen Überkapazitäten keine Preisbewegungen erfolgten

oder im Falle von Preisänderungen spontan-solidarisches Parallelverhalten vorlag (Marktverhaltenskriterien).

---

[25] Vgl. die auswertende Zusammenstellung von *Wernhard Möschel*, S. 88 ff. Die Auswahl der im folgenden vorgeschlagenen Kriterien ist näher erörtert von *Hartwig Bartling*, S. 115 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Außerdem kommen als allgemeine Toleranzklauseln in Frage:

— der *Selbstheilungstatbestand,* daß während der letzten fünf Jahre im Verhältnis zu den vorangegangenen fünf Jahren entweder ein Rückgang der Marktanteile der vier umsatzstärksten Unternehmen um mindestens ein Fünftel eingetreten ist oder in der Zusammensetzung des Kreises der vier marktanteilsstärksten Unternehmen zumindest bei zwei Unternehmen ein Wechsel eingetreten ist,

— der *Bagatellmarkttatbestand,* daß (analog zur Fusionskontrolle in § 24 Abs. 8 Ziff. 3 GWB) ein Markt betroffen ist, auf dem im letzten abgeschlossenen Kalenderjahr weniger als 10 Millionen Deutsche Mark umgesetzt wurden.

4.2 Weites Eingreifkriterium im Rahmen einer ökonomisch-politischen Verfahrenslösung

Das juristische Verfahren ist vorteilhaft, um in einer gerichtlichen Prüfung, bei der auch die Betroffenen ungehindert alle für sie günstigen Aspekte in einer formal bewährten Prozeßfolge vorbringen können, zu klären, ob die Aufgreiftatbestände in den Märkten, die von den Wettbewerbsbehörden für verfestigt vermachtet gehalten werden, tatsächlich gegeben sind. Es erscheint jedoch überfordert, wenn dabei im jeweiligen Fall über die ökonomisch zweckmäßigen Maßnahmen zu urteilen und über ihren Einsatz zu entscheiden wäre. Hierfür justiziable Normen zu schaffen, bedeutet, daß für alle nichtwettbewerblichen Marktprozesse im voraus festgelegt werden müßte, welche Maßnahmebündel bei Vorliegen bestimmter Umstände zum Einsatz zu bringen sind. Wegen der Vielfalt struktureller Bedingungskonstellationen auf den Märkten ist eine solche Ex-ante-Normierung jedoch sachgerecht nicht möglich.

Vielmehr ist hinsichtlich der Maßnahmen prinzipiell nicht sicher, ob überhaupt Eingriffe zur Herbeiführung wettbewerblicher Marktprozesse Erfolg versprechen. Es könnten sich wegen ökonomischer Restriktionen — z. B. auf Grund von Größenvorteilen und bei Zerstörung erheblicher realer Werte in „gewachsenen" wirtschaftlichen Einheiten — gelegentlich Maßnahmen als notwendig erweisen, die eine staatliche Dauerregulierung durch besondere Überwachungsbehörden für diesen Nichtwettbewerbsbereich erfordern. Außerdem ist regelmäßig zu klären, welche der zahlreichen speziellen Maßnahmen in welcher Kombination und mit welcher Dosierung einzusetzen sind. Dabei werden typischerweise die Art und die Höhe der vom Staat aufzuwendenden Ressourcen und die Schärfe des Eingriffs in die privatwirtschaftliche Sphäre mit der erreichbaren Wahrscheinlichkeit, wettbewerbliche Marktprozesse verwirklichen zu können, zu bilanzieren sein. So geht es letztlich immer um Fragen, deren Beantwortung nicht nur den Sachverstand von Experten voraussetzt, sondern die zudem wegen der Unvermeidbarkeit von Werturteilen auch essentiell politischen Charakter haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Institutionell erscheint deshalb für die Entscheidung, ob Struktureingriffe überhaupt eine geeignete Therapie sind und wie sie im konkreten Fall am ökonomisch zweckmäßigsten zu gestalten sind, ein ökonomisch-politisches Verfahren besser geeignet als eine juristische Verfahrenslösung. Um die Abwägung zwischen den verschiedenen Maßnahmebündeln einer Dekonzentrationspolitik und gegebenenfalls auch alternativ in Frage kommenden Dauerregulierungen zu ermöglichen, ist das ökonomisch-politische Verfahren mit einem weitgefaßten Eingreifkriterium für die konkrete wirtschaftspolitische Handlungsfindung zu verbinden. Da die wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidung in Marktwirtschaften bereits zugunsten der wettbewerblichen Selbststeuerung gefallen ist, ist es konsequent, wenn für sachliche Zweifelsfälle bei nichtwettbewerblichen Marktprozessen Maßnahmen, die wettbewerbliche Prozesse herstellen, von vornherein den Vorrang vor Maßnahmen erhalten, mit denen Nichtwettbewerbsbereiche eingerichtet werden. Entsprechend könnte z. B. ein Eingreifkriterium maßgeblich sein wie „Verbesserung der wirtschaftlichen Steuerungseffizienz — im Zweifel durch wettbewerbliche (Re-)Organisation".

Im einzelnen hätte beim ökonomisch-politischen Verfahren zunächst eine unabhängige Sachverständigenkommission — wie z. B. das Bundeskartellamt — eine eingehende Analyse der fraglichen Märkte vorzunehmen und die Auswirkungen möglicher wirtschaftspolitischer Maßnahmen in allen bedeutsamen Richtungen zu untersuchen. Nach diesem Aufzeigen von Struktureingriffsalternativen könnten Einwände von Unternehmen entgegengenommen werden. Anschließend wäre ein besonderes Gutachten einer weiteren Sachverständigenkommission — wie z. B. der Monopolkommission — denkbar. Schließlich hätte eine politische Instanz — z. B. der Wirtschaftsminister — über den endgültigen Einsatz eines Maßnahmebündels zu entscheiden. Damit die Tagespolitik und der Einfluß von Interessengruppen wie überhaupt politische Opportunität hinter den wettbewerblichen Sachgesichtspunkten zurücktreten, sollte die politische Instanz bei ihrem Entscheid an die von den Sachverständigenkommissionen zuvor als geeignet aufgezeigten Alternativen gebunden sein und darüber hinaus lediglich das Recht haben, mit einer besonderen Stellungnahme zu den vorgeschlagenen Struktureingriffsalternativen eine Rücküberweisung an die maßgebliche Sachverständigenkommission zur erneuten Prüfung und Begutachtung vorzunehmen.

Während also für die tatbestandsmäßige Überprüfung der Aufgreifkriterien die juristische Verfahrenslösung dem ökonomisch-politischen Verfahren vorzuziehen ist, ist bei Vorliegen der Aufgreiftatbestände die Überweisung des Marktes vom juristischen an das ökonomisch-politische Verfahren zwecks weiterer Prüfung und Entscheidung vorzunehmen. Die im Vergleich zur juristischen Verfahrenslösung aufwendigen und zeitraubenden Untersuchungs- und Entscheidungsprozesse beim ökonomisch-politischen Verfahren haben dabei nicht nur Nachteile. Vielmehr bieten sie die Möglichkeit zu einer gründlichen Sachaufklä-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung und sichern schon institutionell, daß wettbewerbspolitische Marktstruktureingriffe nur in sehr begründeten Fällen in Frage kommen.

5. Vergleich vorgeschlagener Konzepte

Aktuelle Vorschläge zur Ausgestaltung einer Marktstrukturpolitik bei nichtwettbewerblichen Marktprozessen sind daraufhin zu vergleichen, wieweit sie den besonderen Schwierigkeiten einer solchen Wettbewerbspolitik in möglichst geeigneter Weise Rechnung tragen (vgl. zum folgenden Schaubild 2).

Bei den US-Reform-Bills[26] fällt auf, daß keine Vorentscheidung durch Aufgreifkriterien erfolgt. Außerdem beschränken sie sich auf wenige starre Eingriffskriterien. Hinzu kommt, daß in der Regel gerichtliche Entflechtungsentscheidungen vorgesehen werden, obwohl die Entflechtungsentscheidungen materiell kaum justiziabel sind.

Demgegenüber sieht der Vorschlag von Möschel[27] eine niedrige allgemeine Aufgreifschwelle in Verbindung mit einem unbestimmten Eingriffskriterium „übermäßige wirtschaftliche Macht" vor. Außerdem wird der typische Unterschied zwischen Judikative und Exekutive dadurch verwischt, daß die endgültige Entflechtungsentscheidung durch die Kartellbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft vorgenommen werden soll und der inhaltlichen Nachprüfung durch die Judikative unterliegt.

Der Vorschlag der Monopolkommission im Dritten Hauptgutachten zeichnet sich durch eine Kumulation unbestimmter Rechtsbegriffe aus. Er hat allerdings den Vorteil, daß er an die Tatbestände des geltenden Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen anknüpft. So ist als Voraussetzung für ein Entflechtungsverfahren kumulativ notwendig: erstens daß eine marktbeherrschende Stellung vorliegt, zweitens daß mißbräuchliches Verhalten nachgewiesen werden kann, drittens daß der Mißbrauch strukturbedingt ist und viertens daß keine überragenden Nachteile für das Gemeinwohl durch die Entflechtung auftreten. Damit werden, wie die Monopolkommission selbst bemerkt, zugleich die Schwächen übernommen, die der Mißbrauchsaufsicht des geltenden Rechts anhaften. Diese Schwächen liegen vor allem in den Schwierigkeiten, den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Einzelfall nachzuweisen. Wie oben angemerkt, hat bisher nicht eine kartellbehördliche Mißbrauchsverfügung wegen Ausbeutungsmißbrauchs im Rechtsmittelweg Bestand behalten — und das trotz jahrelanger intensiver Bemühungen des Bundeskartellamtes, die Ausbeutungsmiß-

[26] Quellenhinweise vgl. Fußnote 14.

[27] Vgl. *Wernhard Möschel*, bes. S. 111 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 2: Zur Ausgestaltung wettbewerbspolitischer Marktstrukturpolitik

	US-Reform-Bills	Vorschlag "Möschel (1979)"	Vorschlag "Monopolkommission (1980)"	Vorschlag "Bartling (1980)"
Aufgreifkriterien u. -verfahren für Struktureingriffe		- niedrige Schwelle (Vermutung der Wettbewerbsbeschränkung) i.V. mit Toleranzklauseln (analog § 24 Abs.8 GWB) - Sektorenuntersuchung durch Kartellbehörde	- kumulativ notwendig: 1. marktbeherrschende Stellung 2. mißbräuchliches Verhalten 3. Strukturbedingtheit des Mißbrauchs	- wenige restriktive Kriterien (evtl. "marktbeherrschende Stellung" während einer Mindestzeit) i.V. mit Selbstheilungs- u. Bagatellmarktklausel - Feststellung im juristischen Verfahren u. ggf. Überweisung an ökonomisch-politisches Verfahren
Eingriffskriterien u.-verfahren für Struktureingriffe	- wenige Vermutungstatbestände (z.B. Marktanteilsschwellen) i.V. mit einigen Entlastungsklauseln (z.B. bei economies of scale, legaler Patentausübung, überlegener Marktleistung) - gerichtliche Entflechtungsentscheidung	- Kriterium "übermäßige wirtschaftliche Macht" i.V. mit Entlastungsklauseln (wettbew. Selbstheilung; "natürliche Entwicklung der Marktkräfte" wie überlegene Leistung oder legale Patentausübung) - vorläufiger Feststellungsbeschluß mit Entflechtungsvorschlag durch Kartellbehörde ↓ Einwände von Unternehmen ↓ endgültige Entflechtungsentscheidung durch Kartellbehörde im Einvernehmen mit dem BuMinWirtschaft	4. keine überragenden Nachteile für das Gemeinwohl durch die Entflechtung - vorläufiger Feststellungsbeschluß durch BuKartellamt ↓ Entflechtungsplanaufstellung im Zusammenwirken von BuKartellamt, BuMinWirtschaft u. Unternehmen ↓ endgültige Entflechtungsentscheidung durch Kartellbehörde im Einvernehmen mit dem BuMinWirtschaft	- weites Eingriffskriterium "Verbesserung der wirtsch. Steuerungseffizienz - im Zweifel durch wettbew. (Re-)Organisation" - Struktureingriffsalternativen aufgrund bes. Marktuntersuchung z.B. durch BuKartellamt ↓ Einwände von Unternehmen ↓ Monopolkommissionsgutachten ↓ BuMinWirtschaft-Entscheid für eine der aufgezeigten Alternativen oder Rücküberweisung mit bes. Stellungnahme
Kritikpunkte	- keine Vorentscheidung durch Aufgreifkriterien; wenige starre Eingriffskriterien - Entflechtungsentscheidung ist materiell kaum justiziabel	- niedrige allgemeine Aufgreifschwelle i.V. mit unbestimmtem Eingriffskriterium - typische Unterschiede zwischen Judikative u. Exekutive sind verwischt	- Kumulation unbestimmter Rechtsbegriffe (jedoch Anknüpfung an Tatbestände des geltenden GWB) - typische Unterschiede zwischen Judikative u. Exekutive sind verwischt	- restriktive Aufgreifkriterien i.V. mit weitem Eingriffskriterium - kategorische Trennung zwischen juristischem und ökonomisch-politischem Verfahren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

brauchsaufsicht aus dem Dornröschenschlaf zu erwecken. Es erscheint äußerst fragwürdig, trotz dieser negativen Erfahrungen nunmehr einen Ausbau des wettbewerbspolitischen Instrumentariums akzessorisch zu dieser kaum operationalen Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen zu versuchen. Wenn schon eine Anknüpfung an Tatbestände des geltenden Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen vorgesehen wird, eignet sich allenfalls als alleiniger Tatbestand eine „marktbeherrschende Stellung", eventuell während einer Mindestzeit, als restriktives Aufgreifkriterium für wettbewerbspolitische Marktstruktureingriffe.

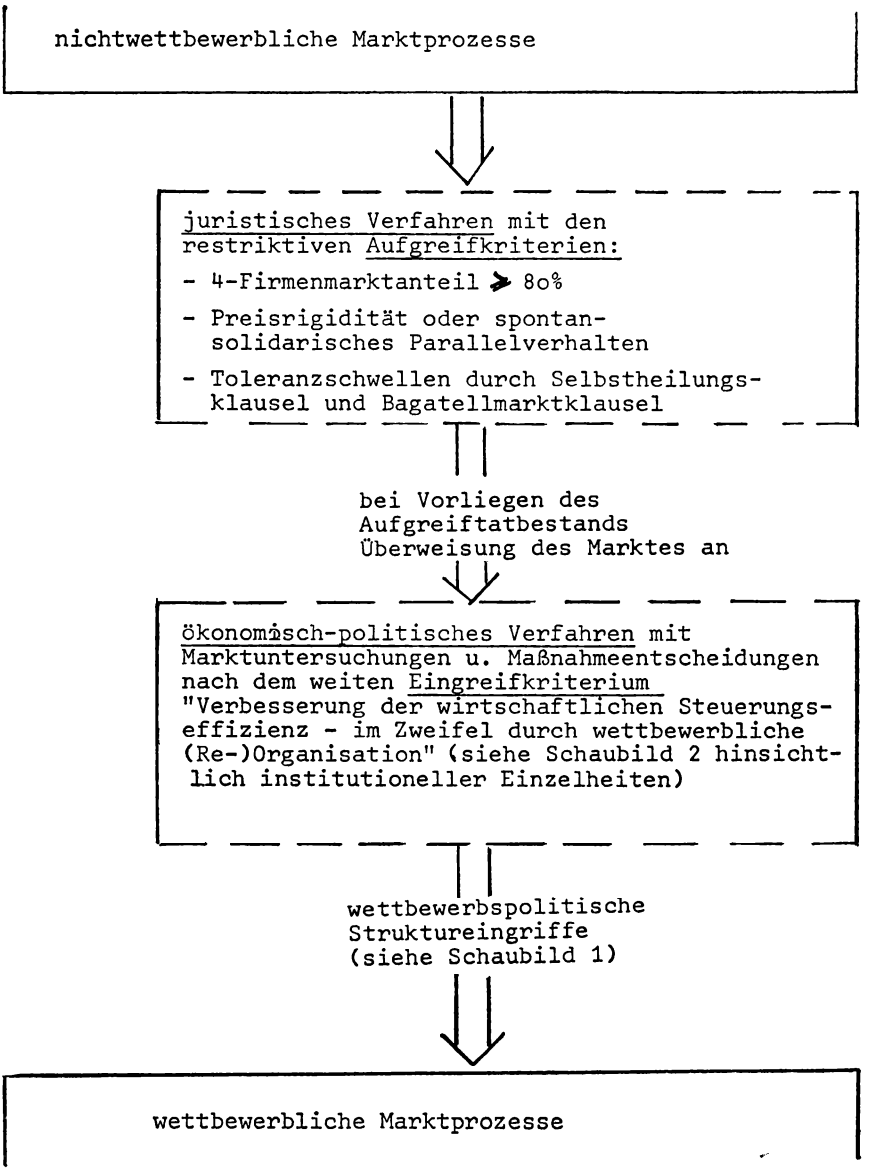
Hinsichtlich der institutionellen Verfahrenslösung sieht die Monopolkommission vor, daß ein vorläufiger Feststellungsbeschluß durch das Bundeskartellamt erfolgt. Im Gegensatz zu dem Vorschlag von Möschel erfolgt die Entflechtungsplanaufstellung erst anschließend, und zwar im Zusammenwirken von Bundeskartellamt, dem Bundesminister für Wirtschaft und den Unternehmen. Die endgültige Entflechtungsentscheidung erfolgt dann — wie bei Möschel — durch die Kartellbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft. Auch hier wird der typische Unterschied zwischen Judikative und Exekutive nicht streng beachtet. Außerdem kann die Vorschrift, daß die Kartellbehörde stets im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft handeln muß, dazu führen, daß nicht alle geeigneten Struktureingriffsalternativen offiziell diskutiert werden.

Besser erscheint es deshalb, zunächst dem Bundeskartellamt und dann der Monopolkommission den Auftrag zu erteilen, unter Berücksichtigung der von den Unternehmen vorgebrachten Einwände, die ökonomisch in Frage kommenden Struktureingriffe vergleichend abzuwägen und die besonders geeigneten Alternativen der politischen Instanz zur Entscheidung vorzulegen. Um dem Einfluß von Interessengruppen und politischer Opportunität möglichst vorzubeugen, wäre — wie schon ausgeführt — der Bundeswirtschaftsminister an die aufgezeigten Alternativen gebunden, oder er könnte den Fall mit einer besonderen Stellungnahme an die maßgebliche Sachverständigenkommission zur nochmaligen Untersuchung rücküberweisen.

Die wesentlichen Elemente der vorgeschlagenen Marktstrukturpolitik als Ergänzung zu den herkömmlichen Verboten wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens sind im folgenden Schaubild 3 zusammengefaßt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schaubild 3: Vorschlag für die Ausgestaltung der wettbewerbspolitischen Marktstrukturpolitik



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konzentration und Soziale Marktwirtschaft

Von *Werner Fassing*, Frankfurt

1. Konzentration und Wettbewerb

Der zentrale Baustein in der Ordnungsidee der Sozialen Marktwirtschaft ist das Modell polipolistischer Konkurrenz. Als Ergebnis des Wettbewerbs zwischen vielen Anbietern und Nachfragern erwartet man größtmögliche ökonomische Effizienz. Gleichzeitig soll über die Streuung der Machtpositionen die ungestörte Entfaltung individueller Freiheitsräume gesichert werden. In diesem Sinn ist Wettbewerb auch als Korrelat zur politischen Form der Demokratie verstanden worden, so in Euckens Formulierung von der Interdependenz der Ordnungen[1]. Dieses besondere, staatsphilosophisch überhöhte Selbstverständnis hat die Wettbewerbsdiskussion zweifellos befruchtet, häufig aber auch belastet, etwa wenn kritische Argumente gegen das Leitbild der polipolistischen Ordnung mit einer Abkehr vom Prinzip einer freiheitlichen Ordnung schlechthin gleichgesetzt wurden[2].

Daß es der Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik nicht gelungen ist, dieses Leitbild in der Realität durchzusetzen, belegen die Berichte des Bundeskartellamtes und der Monopolkommission. Seit den 50er Jahren ist die Konzentration in der Wirtschaft stetig gewachsen. Speziell im industriellen Sektor findet man nur vergleichsweise wenige Branchen, wo man von der Zahl der Anbieter und dem Marktanteil der einzelnen her gesehen von einer polipolistischen Struktur sprechen kann — zumindest wenn man von der Lehrbuchbedeutung des Begriffs Polipol ausgeht. Zugenommen hat dabei nicht nur das Ausmaß der horizontalen Konzentration, die bei branchenmäßiger Betrachtung und vor allem auf höherem Aggregationsniveau allerdings nicht ohne weiteres als Anbieterkonzentration auf einem bestimmten Markt interpretiert werden darf, sondern ebenso die absolute oder aggregierte Konzentration, d. h. die Konzentration eines erheblichen Teils des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials und der Produktion selbst in den Händen

[1] *Walter Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern 1952, S. 180 ff.

[2] Die vor einigen Jahren geführte Kontroverse zwischen Kantzenbach und Hoppmann ist weithin auf dieser Linie verlaufen. Für einen kurzen Abriß der wettbewerbstheoretischen Entwicklung vgl. etwa Klaus Herdzina (Hrsg.), Wettbewerbstheorie, Köln 1975, S. 15 - 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weniger großer Unternehmen. Auf die Probleme der empirischen Erfassung von Konzentrationsvorgängen und die Ergebnisse solcher Messungen für die Bundesrepublik Deutschland gehen wir im zweiten Abschnitt dieses Beitrags näher ein. Zunächst wollen wir den theoretischen Bezugsrahmen unserer Themenstellung weiter entwickeln.

Konzentrationsprozesse verändern die Funktionsbedingungen des marktwirtschaftlichen Systems. Die Frage, ob diese Veränderungen die gesamtwirtschaftliche Effizienz erhöhen oder mindern, ist zum Kernproblem der wettbewerbstheoretischen und -politischen Diskussion geworden. Ehe hierzu eine Antwort versucht werden kann, muß die Bedeutung des Effizienzbegriffs geklärt werden.

Der Effizienzbegriff des polipolistischen Modells stellt auf die Allokation von Gütern und Leistungen und die Verteilung der Einkommen ab. Präzise Aussagen sind hier bekanntlich nur möglich, wenn sich die Betrachtung auf stationäre Zustände einer Volkswirtschaft beschränkt. Dieser Ansatz geht auf Marshall und Walras zurück. Die genauen Bedingungen, unter denen ein Konkurrenzsystem Eigenschaften der sozialökonomischen Optimalität im paretianischen Sinn besitzt, wurden allerdings erst später durch die Beiträge der neowalrasianischen Gleichgewichtstheoretiker (Arrow, Debreu u. a.) festgelegt. Es sind die Bedingungen, die üblicherweise als die vollkommener Konkurrenz (vollkommenes Polipol) bezeichnet werden[3]. Daß dieses Modell für eine auf die praktische Umsetzung ihrer Ergebnisse bedachte Wettbewerbstheorie und -politik nicht konkretes Leitbild sein kann, ist unbestritten. Weniger Einigkeit scheint aber darüber zu bestehen, wie weit der Effizienzbegriff dieses Modells nach gewissen Modifikationen der Modellprämissen (Zulassen von Unvollkommenheiten) noch in gleicher Weise benutzt werden darf. Die mathematisch formalisierte Analyse der Gleichgewichts- und Wohlfahrtsökonomik hat deutlich gemacht, daß das paretianische Modell gegenüber Verletzungen seiner Grundannahmen nicht sehr robust ist. Das kann natürlich nicht heißen, daß die Wettbewerbstheorie auf die Begriffe der allokativen und distributiven Effizienz verzichten muß oder auch nur könnte. Man muß sich aber bewußt bleiben, daß man den Boden analytisch gesicherter Aussagen verläßt, sobald die strengen Voraussetzungen des neowalrasianischen Gleichgewichts- und Wohlfahrtsmodells gelockert worden sind.

In der Wettbewerbsdiskussion hat sich die Kritik an diesem Modell und seinem Effizienzbegriff vor allem daran entzündet, daß hier Instrumente der statischen Analyse zur Beschreibung und Erklärung dynami-

[3] *Fritz Machlup*, The Economics of Seller's Competition, Baltimore 1964, S. 135 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scher Prozesse benutzt werden[4]. Die innere Schlüssigkeit des polipolistischen Modells und seine Eignung zur Erklärung der Realität ist freilich schon früher kritisiert worden: Marx wies als erster auf eine aus der Entwicklungslogik der kapitalistischen Produktionsweise ableitbare Tendenz zu anhaltendem internen und externen Unternehmenswachstum hin; Sraffa stellt die Unvereinbarkeit zwischen polipolistischer Anbieterstruktur und dem Ziel der Realisierung von Größenvorteilen der Produktion heraus; Joan Robinson faßte diese Kritik schließlich in der These von der Unmöglichkeit des Wettbewerbs zusammen.

Im statischen Kontext des Wohlfahrtsmodells führt Marktmacht zu genau definierbaren Effizienzverlusten. In der dynamischen Wettbewerbsbetrachtung, wie sie seit Schumpeter Eingang in die Diskussion gefunden hat, werden umgekehrt Effizienzsteigerungen durch Unternehmensgrößenwachstum und Konzentration behauptet. Der Effizienzbegriff bezieht sich hier auf die Fähigkeit zur dynamischen Anpassung in einer wachsenden und von Strukturveränderungen gekennzeichneten Wirtschaft, insbesondere auf die Entwicklung und Durchsetzung neuer Produktionstechniken. Effizienzverluste im statischen Sinne werden dabei hingenommen. In der Wettbewerbspolitik hat man hier von einem Dilemma-Problem gesprochen und immer wieder versucht, diese beiden Formen gesamtwirtschaftlicher Effizienz, die statische und die dynamische, gegeneinander abzuwägen[5]. Letztlich sind das aber nichtvergleichbare Konzepte: Die Vorstellung von allokativer und distributiver Effizienz, wie das statische Gleichgewichtsmodell sie vermittelt, ist auf eine dynamische Wirtschaft prinzipiell nicht übertragbar[6]. Akzeptiert man diese Position — und wir tun das im folgenden —, so muß man konsequenterweise zugestehen, daß Aussagen über den Zusammenhang von Konzentration und Effizienz nicht mehr immer in einem vollständig theoretisch begründbaren Erklärungskontext stehen können, sondern zumindest teilweise eine eher pragmatische Diskussion geführt wird[7]. Wir werden auf dieses Problem im dritten Abschnitt unseres Beitrags wieder zurückkommen.

---

[4] Bombach nennt dies das „Grundübel" der Wettbewerbsdiskussion; *Gottfried Bombach*, Wettbewerbstheorie und -politik, in: Gottfried Bombach u. a. (Hrsg.), Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik, Tübingen 1976, S. 409.

[5] *Klaus Herdzina*, S. 18 ff.

[6] *Gottfried Bombach*, S. 410. In den neoklassischen Modellen optimalen Wachstums wird diese Synthese zwar hergestellt, dabei handelt es sich aber um Modelle, die die lineare Expansion eines Konkurrenzsystems *im Gleichgewicht* untersuchen und somit von dynamischen Anpassungsprozessen gerade abstrahieren.

[7] Pragmatisch heißt nicht theorielos — ein Vorwurf, der häufig an die Adresse der empirischen Wirtschaftsforschung gerichtet wurde. Es bedeutet eine Absage an das Primat einer um jeden Preis theoretisch abgeschlossenen Aussagenkette.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Messung und Stand der Konzentration in der Bundesrepublik Deutschland

Konzentrationsprozesse laufen in verschiedenen Dimensionen ab. Das besondere Interesse sowohl der Wettbewerbstheorie als auch der -politik galt und gilt noch immer der horizontalen oder Anbieterkonzentration, auch wenn inzwischen andere Konzentrationsformen an Bedeutung wesentlich gewonnen haben. Für die nach § 23 GWB anmeldepflichtigen Unternehmenszusammenschlüsse weist das Bundeskartellamt die Anteile der einzelnen Konzentrationsarten aus: Von 1970 bis 1975 waren mehr als drei Viertel aller Fusionen horizontal (76,7 %), nur 10,6 % vertikal und 12,8 % konglomerat[8]. Seit Mitte der 60er Jahre ist der Anteil der horizontalen Zusammenschlüsse dabei zurückgegangen, während der Anteil der konglomeraten sich nahezu verdoppelte[9]. Das tatsächliche Ausmaß konglomerater Fusionen dürfte wegen der Beschränkung auf die meldepflichtigen Fusionen hier unterschätzt werden[10]. Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung vertikaler Zusammenschlüsse wird gegenüber den anderen Konzentrationsformen heute eher gering eingeschätzt. Ob sie die Intensität des Wettbewerbs nachhaltig beeinflussen, hängt im wesentlichen von der horizontalen Konzentration auf den vor- oder nachgelagerten Märkten ab[11].

Kontinuierlich angestiegen ist seit den 50er Jahren dagegen das Ausmaß der absoluten Konzentration. Der Anteil der 10 größten Unternehmen am Gesamtumsatz der Industrie stieg von 9 % in 1954 auf 18,8 % in 1973. Der Anteil der 100 größten Unternehmen stieg von 33,6 % auf 50,1 %[12]. 1976 betrug der Anteil der 100 größten Unternehmen am Umsatz der Gesamtwirtschaft 24,4 %, ihr Anteil an den Beschäftigten 17,8 %[13]. Eine derartige Machtkonzentration in den Händen einiger weniger Unternehmen stellt ein gesamtwirtschaftliches und darüber hinaus ein politisches Einflußpotential dar, dessen Bedeutung weit über das hinausgeht, was unter Wettbewerbsgesichtspunkten betrachtet wird.

---

[8] Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht, Bundestagsdrucksache 7/5390, 1976, S. 155.

[9] *Jürgen Müller, Rolf Hochreiter,* Stand und Entwicklungstendenzen der Konzentration in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1975, S. 114. Wegen der Neufassung des § 23 GWB müssen derartige Vergleiche mit gewissen Einschränkungen betrachtet werden.

[10] Wenn man unterstellt, daß konglomerate Zusammenschlüsse in der Regel nicht mit der Absicht unternommen werden, marktbeherrschend in einen neuen Absatzbereich einzudringen, sondern der Risiko- und/oder Gewinnstreuung dienen. Zur besonderen unternehmenspolitischen Funktion dieser Konzentrationsform vgl. etwa *John Blair,* Economic Concentration, New York 1972, S. 41 ff.

[11] *John Blair,* S. 25 ff.

[12] *Jürgen Müller, Rolf Hochreiter,* S. 117.

[13] Monopolkommission, Zweites Hauptgutachten, Baden-Baden 1978, S. 120 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Messung der horizontalen Konzentration sind eine ganze Reihe von Meßkonzepten entwickelt worden, die sich in ihrer Aussagekraft zum Teil erheblich unterscheiden[14]. Wir wollen auf diese Unterschiede hier nicht im einzelnen eingehen, sondern uns auf eine kurze Kommentierung jener Konzentrationsindikatoren beschränken, die vom Bundeskartellamt und der Monopolkommission zur Verfügung gestellt werden. Eine grundsätzliche Einschränkung trifft auf alle Meßzahlen zur horizontalen Konzentration zu, die auf der Basis branchenmäßig gegliederter industriestatistischer Daten berechnet werden: Die Branchenabgrenzung fällt auch bei stärkster Disaggregation nicht mit abgegrenzten Märkten zusammen; Aussagen über Konzentrations- oder Oligopolgrade beziehen sich also auf Branchen und nicht auf die Anbietersituation auf bestimmten Märkten[15]. Der am häufigsten benutzte Konzentrationsindikator ist der auf den Umsatz, seltener die Beschäftigten bezogene Anteil der n größten Unternehmen einer Branche (n üblicherweise gleich 3, 4, 6, 8 oder 10). Auf die methodischen und statistischen Probleme dieser Konzentrationskoeffizienten (concentration ratios) können wir an dieser Stelle nicht eingehen[16]. Da aber von der amtlichen Statistik keine anderen Maße bereitgestellt werden, ist man auf dieses Material angewiesen, wenn man Untersuchungen über einen längeren Zeitraum und für den gesamten Industriebereich durchführen will.

Tabelle 1 vermittelt einen Eindruck vom derzeitigen Ausmaß und der Bedeutung der horizontalen Konzentration in der Industrie. Auf der Basis von Dreier-Konzentrationskoeffizienten (CR-3) für 160 Industrieklassen im Jahr 1975 ist eine Einteilung in sehr hoch konzentrierte Industrien (CR-3 über 50), hoch konzentrierte (CR-3 zwischen 25 und 50), mäßig konzentrierte (CR-3 zwischen 10 und 25) und gering konzentrierte (CR-3 unter 10) Industrien getroffen[17].

Fast zwei Drittel des industriellen Umsatzes fallen also in Branchen mit sehr hoher und hoher Konzentration. Wie die unterschiedliche Besetzung der Branchen in den vier Gruppen andeutet, ist die Umsatzkonzentration auf eine relativ kleine Zahl von Unternehmen tatsächlich noch höher.

---

[14] *Christian Marfels,* Erfassung und Darstellung industrieller Konzentration, Baden-Baden 1977, S. 49 ff.

[15] Ein zweiter wesentlicher Einwand betrifft das räumliche oder geographische Aggregationsniveau. Bezugseinheit ist immer die ganze Branche innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, eine Abgrenzung, die ökonomisch wohl nur selten relevant ist.

[16] *Werner Fassing,* Marktstruktur und Effizienz, in: Konjunkturpolitik, 25. Jg., H. 2, 1979, S. 79 ff.

[17] Zu dieser Gruppierung und den in der Tabelle enthaltenen Daten vgl. Monopolkommission, Zweites Hauptgutachten, S. 65 und S. 70.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Konzentrationsgrad	Industrieklassen mit ... Unternehmen bis 10	11—50	51—200	201—500	501—1000	über 1000	Anteil am Gesamtumsatz (Angaben für 1975)
sehr hoch	11	21	7	1	1	—	28.4 %
hoch	—	19	27	8	1	1	35.0 %
mäßig	—	—	20	20	9	—	22.2 %
gering	—	—	—	4	5	5	14.4 %

Die Monopolkommission hat neben den CR-3-Maßen zwei weitere Indikatoren des Oligopolgrades veröffentlicht: Die Unternehmensgrößenproportion (das ist der Durchschnittsumsatz der 10 größten Unternehmen bezogen auf den Durchschnittsumsatz der restlichen Unternehmen) und ein Maß für die Stärke der Oligopolspitze (Durchschnittsumsatz der drei größten Unternehmen bezogen auf Durchschnittsumsatz der drei nächstgrößten). Eine Rangkorrelationsrechnung zwischen diesen drei Strukturmaßnahmen für das Jahr 1975 ergab Werte von 0,46 zwischen CR-3 und Unternehmensgrößenproportion (N = 30), 0,77 zwischen CR-3 und dem Oligopolspitzenmaß (N = 29) und 0,54 zwischen der Unternehmensgrößenproportion und dem Oligopolspitzenmaß[18]. Tendenziell stimmen diese drei Indikatoren in ihren Aussagen also überein, im Einzelfall mag es für die Beurteilung der Konzentrationsverhältnisse aber durchaus wesentlich sein, auf welche Meßzahl man sich stützt.

Zusammenfassend kann man zur Entwicklung der horizontalen Konzentration in der Industrie festhalten, daß sie seit den 50er Jahren in den weitaus meisten Branchen zugenommen hat, wobei das Ausgangsniveau (das früheste Vergleichsjahr ist 1954) in vielen Branchen schon bemerkenswert hoch war[19].

3. Konzentration — Effizienzverluste oder -gewinne?

Zunächst ist es erforderlich, zu einer operationalen Festlegung der Fragestellung, mit der wir uns hier auseinandersetzen, zu kommen. Wir wollen uns diesem Problem in der Weise nähern, daß wir von vier Thesen und Gegenthesen zur oben formulierten Frage ausgehen.

Die erste These besagt, daß monopolistische Elemente im Wettbewerbsprozeß die Effizienz der Faktor- und Güterallokation negativ beeinflussen. Fehlender oder unzureichender Wettbewerbsdruck begünstigt

[18] Diese Berechnungen wurden mit entsprechenden Daten für Industriegruppen durchgeführt. Zur Definition der Meßzahlen vgl. Monopolkommission, Zweites Hauptgutachten, S. 75 ff.

[19] Monopolkommission, Erstes Hauptgutachten, Baden-Baden 1976, S. 75 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ressourcenverschwendung in der Produktion, das Halten von Überkapazitäten, einen überhöhten Einsatz produktiver Mittel zur Sicherung der Marktposition (Errichten von Marktzutrittsschranken, Werbung u. a.). Gleichzeitig wird dadurch die Lenkung der Angebotsstruktur durch die Nachfrageseite vermindert oder ganz außer Kraft gesetzt. Die Gegenthese hierzu weist auf die Notwendigkeit der Realisierung von Größenvorteilen hin. Das Halten von Überkapazitäten kann für eine langfristig orientierte Unternehmenspolitik eine notwendige Voraussetzung sein, um strukturelle Anpassungen rasch durchzuführen, vor allem um auf kurzfristige Nachfrageveränderungen flexibel reagieren zu können. Im Konjunkturverlauf kann dieses Moment stabilisierend wirken.

Die zweite These zielt auf die Einkommensverteilung ab. Eine (quasi)monopolistische Anbieterposition bedeutet Preissetzungsautonomie, zumindest innerhalb gewisser Grenzen. Fehlender Preiswettbewerb heißt überhöhte Preise seitens der Anbieter und damit höhere Gewinnspannen im Unternehmenssektor. Neben dem Verteilungsaspekt ist hier die Frage nach den Inflationswirkungen oligopolistischer Preispolitik von Interesse. Die Gegenthese macht geltend, daß es weniger um die Gewinnerzielung als vielmehr um die Gewinnverwendung geht. Das Verteilungsproblem wird in dem Maße entschärft, wie Unternehmensgewinne, die auf Grund der Preissetzung erzielt werden, nicht an die Unternehmenseigentümer verteilt werden, sondern im Unternehmen thesauriert werden, d. h. für Investitionszwecke bereitstehen.

Die dritte These behauptet Effizienznachteile infolge von Marktmacht bei Forschung, Entwicklung und Innovationen. Große Unternehmen sind fortschrittsfeindlich und/oder setzen neue Techniken dazu ein, um Marktzutrittsschranken aufzubauen, also ihre Machtposition zu festigen. Die Gegenthese betont die Notwendigkeit von Forschungs- und Entwicklungsbemühungen im großen Maßstab. In der Schutzwirkung einer starken Anbieterstellung gegenüber Nachahmern wird ein Anreiz für vermehrte FuE-Anstrengungen gesehen.

Die vierte These stellt auf die Gefährdung der gesamtwirtschaftlichen Stabilität ab. Geringe Preisflexibilität begünstigt oder verstärkt inflationäre Entwicklungen. Ein besonders intensiver Wettbewerb zwischen Oligopolen vermehrt die zyklischen Instabilitäten. Die Gegenthese weist auf stabilisierende Momente infolge einer längerfristigen Planung bei Großunternehmen hin. Die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb des oligopolistischen Unternehmenssektors verläuft stabiler als die des polipolistisch strukturierten Sektors und hat gleichzeitig einen positiven Einfluß auf die Gesamtkonjunktur. Das gilt auch für die Preispolitik des Oligopolsektors.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir wollen diese Thesen nun jeweils kurz kommentieren und ihre Stichhaltigkeit anhand einiger Ergebnisse der empirischen Wettbewerbs- und Konzentrationsforschung überprüfen. Soweit wir hierbei auf eigene Untersuchungen für den Industriesektor der Bundesrepublik Deutschland zurückgreifen, erläutern wir unsere methodische Vorgehensweise am einzelnen Beispiel. Als Konzentrationsindikatoren verwenden wir die auf den Umsatz bezogenen Dreier-Konzentrationskoeffizienten (CR-3) für Industriegruppen, die über den Zeitraum von 1962 bis 1975 vorliegen[20].

Das erste dieser Thesen-Gegenthesen-Paare nimmt manches an Diskussionsstoff vorweg, was auch für die übrigen Punkte gilt. Im übrigen ist das Problem der Allokation von Produktionsfaktoren und Ressourcen natürlich eines der ganz zentralen Probleme jeder ökonomischen Analyse. Wir gehen davon aus, daß die Existenz von Effizienzvorteilen bei Produktion auf höherem Skalenniveau unbestritten ist. Skalenvorteile treten dabei nicht nur im engeren Produktionsbereich auf, sondern auch in anderen unternehmerischen Leistungsbereichen, etwa der Unternehmens- und Betriebsorganisation, der Beschaffung und dem Absatz. Die entscheidende Frage ist hier, ob bei weiter zunehmender Unternehmensgröße die Effizienzvorteile ebenfalls weiter steigen oder von gegenläufigen Faktoren kompensiert oder gar überkompensiert werden. Das ist eine empirische Frage. Aus verschiedenen Untersuchungen, die in den USA durchgeführt wurden, wurde deutlich, daß es einen Bereich mindestoptimaler Unternehmensgrößen gibt, die relativ zum Marktumfang hin gesehen eher klein sind[21]. Auf europäische Verhältnisse übertragen, stellen sich diese Ergebnisse anders dar. Hier scheint in vielen Branchen die mindestoptimale Unternehmensgröße nicht erreicht zu werden. Wegen des begrenzten Marktumfangs würde ein Wachsen der Unternehmensgröße bis zum technisch-ökonomischen Optimum bedeuten, daß nur für einen einzigen Anbieter Platz wäre[22].

Effizienznachteile könnten also in Form von diseconomies of scale auftreten. Zumindest für den europäischen Bereich dürfte dieser Fall aber eher die Ausnahme sein. Viel eher denkt man bei Effizienznach-

[20] Als Datenquellen ziehen wir heran: Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht, Bundestagsdrucksache 7/3791, 1975, S. 114 ff., Monopolkommission, Erstes Hauptgutachten, S. 567 f., Monopolkommission, Zweites Hauptgutachten, S. 445 f. An sich wäre eine Betrachtung wenigstens auf der Ebene von Industrieklassen wünschenswert, sie scheitert aber an der Verfügbarkeit von Konzentrationsdaten und auch anderer statistischer Größen.

[21] *Frederic Scherer*, Industrial Market Structure and Economic Performance, Chicago 1970, S. 72 ff., insbes. S. 83.

[22] *Frederic M. Scherer u. a.*, The Economics of Multi-Plant Operation, Cambridge, Mass. 1975; *Kurt W. Rothschild*, Groß- und Kleinbetriebe: Einige Argumente und Tatsachen, in: Gottfried Bombach u. a., Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik, S. 105.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teilen an Beispiele folgender Art: Es werden nicht alle vorhandenen Produktionsressourcen eingesetzt (Halten von Überkapazitäten); es wird nicht kostenoptimal produziert (zu geringer oder fehlender Anreiz für sparsames Wirtschaften, X-Ineffizienz im Sinn von Leibenstein); vor allem werden Ressourcen für nichtproduktive Zwecke eingesetzt (unnötig hohe Aufwendungen für die Unternehmensrepräsentation, für Management, Marketing und Werbung). Scherer hat versucht, die Größenordnung derartiger Formen der Fehlallokation auf Grund unzureichender Wettbewerbskontrolle für die US-amerikanische Wirtschaft zu beziffern. Er schätzt sie für das Jahr 1966 auf 6,2 % des GNP[23]. Besonders bemerkenswert ist dabei, daß die im engeren Sinn durch Mißallokationen entstehenden Effizienzverluste vergleichsweise gering sind; in Scherers Aufstellung machen sie nur 0,9 % aus. Größenordnungsmäßig ebenfalls nicht sehr hoch werden die Effizienzverluste durch das Halten von Überkapazitäten beziffert. Daß stärker konzentrierte Unternehmensbereiche eine Tendenz zur Nichtauslastung von Kapazitäten aufweisen, ist eine durch verschiedene empirische Studien belegte Tatsache[24]. Sie trifft auch für die Industrie in der Bundesrepublik Deutschland zu. Für den Zeitraum 1960 bis 1976 haben wir auf der Basis von Kapazitätsauslastungsdaten für Industriegruppen in einer Reihe von Jahren signifikant negative Korrelationen zwischen Auslastungsgrad und dem Branchenkonzentrationskoeffizienten CR-3 gefunden[25]. Im genaueren Vergleich einzelner konjunktureller Phasen ist dabei erkennbar, daß Überkapazitäten eine Bedeutung als Produktionsreserven haben, die den jeweiligen konjunkturellen Erfordernissen entsprechend gebildet oder aufgelöst werden. Die Frage der Effizienzabwägung im Falle von Überkapazitäten wäre damit offen: Der gesamtwirtschaftliche Verlust aus einer Nichtauslastung vorhandener Kapazitäten müßte gegen die Möglichkeit eines flexibleren Reagierens auf konjunkturelle Veränderungen abgewogen werden. Wir werden auf diesen Punkt noch einmal zu sprechen kommen.

Diese Abwägung ist eher noch schwieriger im Falle der anderen Arten von Fehlallokation. Einzelwirtschaftlich betrachtet, mögen auch Aufwendungen für Repräsentationszwecke, sicherlich solche, die der Absatzstabilisierung dienen, effizienzsteigernd wirken. Das Ausein-

---

[23] *Frederic Scherer*, Industrial Market Structure, S. 400 ff. Das heißt, daß Teile des Sozialprodukts in dieser Größenordnung nicht wohlfahrtsoptimal verwendet worden sind. Ein nicht unerheblicher Einfluß geht bei dieser Aufstellung von den sogenannten regulated industries aus, die in stärkerem Maße staatlichen Kontrolleingriffen unterliegen.

[24] Ebenda, S. 407 ff.

[25] *Werner Fassing*, Das Konjunkturverhalten im Oligopolsektor der Industrie, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 100. Jg., H. 3, 1980, S. 269 - 295, insbes. S. 280 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anderfallen von privatwirtschaftlicher und gesamtwirtschaftlicher Rationalität kann aber wohl kaum augenfälliger in Erscheinung treten als in manchen konsumnahen Bereichen, wo gebrauchswertmäßig praktisch homogene Güter nur mittels der Werbung im Konsumentenbewußtsein differenziert werden können[26]. Freilich ist eine Abwägung gerade in diesem Bereich sehr problematisch und sicher nicht ohne eine wertende Stellungnahme möglich.

Neben dem Einfluß auf die allokative Effizienz ist die Bedeutung von Monopolelementen für die Einkommensverteilung ein klassisches Thema. Theoretischer Bezugspunkt ist das Auseinanderfallen von Preisen und (langfristigen) Grenzkosten. Mit dem Abstellen auf die langfristigen Grenzkosten versucht man, die Beschränkungen dieses an sich statischen Konzepts zu lockern. Dennoch bleibt dieser Ansatz problematisch: Um zu eindeutigen Lösungen zu gelangen, muß ein ertragsgesetzlicher Verlauf der Kostenfunktionen unterstellt werden; zudem müßten die Preissetzungsperioden hinreichend lang sein. Empirisch nachprüfbar ist aber, ob es deutliche Unterschiede in den Gewinnraten oder Gewinn/Kostenverhältnissen zwischen konzentrierten und nichtkonzentrierten Industrien gibt. In einer kritischen Würdigung von insgesamt 47 empirischen Untersuchungen für die USA stellte Weiss fest, daß eine positive, wenn auch nicht sehr hohe Korrelation zwischen Konzentrationsgrad und erhöhten Gewinnraten als nachweisbar angesehen werden kann[27]. Branchenmäßig differenzierte Gewinnstatistiken liegen für die Bundesrepublik Deutschland nicht vor. Gestützt auf eine Auswertung der Bilanzausweise von 334 deutschen Aktiengesellschaften konnten Neumann u. a. in einer umfangreichen ökonometrischen Untersuchung eine deutlich positive Beziehung zwischen der Höhe der Ertragsraten und dem Branchenkonzentrationskoeffizienten bestätigen[28].

Auf der Basis industriestatistischer Daten läßt sich allein über Unterschiede in den Preis-Kosten-Relationen zwischen konzentrierten und nichtkonzentrierten Branchen etwas aussagen. Eine Korrelationsrechnung der Erzeugerpreisindices mit den CR-3 ergibt für die meisten Jahre im Zeitraum von 1960 - 1976 signifikant positive Werte in der Größenordnung von .29 bis .52[29]. Allerdings können wir auf der Kosten-

[26] In der bereits erwähnten Studie von Scherer werden die Wohlfahrtsverluste infolge von „wasteful promotional efforts" auf 1 % des GNP veranschlagt; sie liegen damit über den Allokationsverlusten.

[27] *Leonard W. Weiss,* The Concentration-Profits Relationship and Antitrust, in: H. J. Goldschmid u. a. (Hrsg.), Industrial Concentration: The New Learning, Boston—Toronto 1974, S. 201 ff.

[28] *Manfred Neumann, Ingo Böbel, Alfred Haid,* Profitability, Risk and Market Structure in West German Industries, in: The Journal of Industrial Economics, Vol. XXVII, No. 3, March 1979, S. 227 ff.

[29] *Werner Fassing,* Das Konjunkturverhalten im Oligopolsektor, S. 287 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seite lediglich für die Lohn- und Gehaltskosten einen entsprechenden Zusammenhang überprüfen. Dabei zeigt sich indessen eindeutig, daß die Lohnstückkosten (Lohn- und Gehaltssumme bezogen auf eine preisbereinigte Outputgröße) in den stärker konzentrierten Branchen in allen Jahren überdurchschnittlich gering sind.

Nun kann man aber argumentieren, daß die eigentlich kritische Frage nicht in der Existenz von Monopolgewinnen liegt, sondern in deren Verwendung. Werden die Gewinne an die Anteilseigner verteilt oder auch in Form höherer Managergehälter oder allgemein höherer Lohn- und Gehaltssätze weitergegeben, so wird das die personelle Einkommensverteilung beeinflussen. Werden die Gewinne dagegen vorwiegend im Unternehmen thesauriert und für Investitionszwecke bereitgehalten, so muß die Bewertung differenzierter ausfallen. Scherer verweist auf amerikanische Untersuchungen, die Verteilungswirkungen bei Anteilseignern und dem Unternehmensmanagement aufgezeigt haben[30]. In unseren eigenen Untersuchungen haben wir sehr deutlich positive Korrelation zwischen Branchenkonzentrationsgrad und den Lohn- und Gehaltssätzen gefunden[31]. Gleichzeitig liegt allerdings das Beschäftigtenniveau in konzentrierten Industrien geringfügig unter dem industriellen Durchschnitt[32].

Die gegenteilige Vermutung, daß Großunternehmen ihre Gewinne in erster Linie als interne Finanzierungsmittel zurückhalten, sie also nicht ausschütten, kann damit begründet werden, daß heute typischerweise Eigentumsfunktion und Verfügungsgewalt getrennt sind und daß, daraus abgeleitet, die Unternehmenszielsetzung nicht mehr die (kurzfristige) Profitmaximierung, sondern die langfristige Umsatz- oder Wachstumsoptimierung ist[33]. Die Frage der theoretischen Plausibilität dieses unternehmerischen Entscheidungsmodells können wir an dieser Stelle offenlassen. Ein schlüssiges Urteil dazu auf Grund empirischer Befunde ist nicht möglich. Das verfügbare statistische Material beschränkt sich auf einige aus Bilanzauswertungen gewonnene Kenn-

---

[30] *Frederic M. Scherer,* Industrial Market Structure, S. 409 f.

[31] *Werner Fassing,* Das Konjunkturverhalten im Oligopolsektor, S. 287 ff.

[32] *Werner Fassing,* Marktstruktur und Effizienz, S. 90 f. Dazu wollen wir noch anmerken, daß sich die stärker konzentrierten Branchen bezüglich der übrigen Faktorausstattung, also dem Anlagevermögen, und auch dem Produktionsvolumen und dem Umsatz von den weniger konzentrierten nicht unterscheiden, d. h. Konzentrationsgrad und Branchengröße stehen in keinem eindeutigen Zusammenhang. Dem tendenziell niedrigeren Beschäftigtenniveau entspricht eine überdurchschnittlich hohe Kapitalintensität der Produktion.

[33] Das sind die Kernthesen der Theorien des „managerial capitalism". Im Zusammenhang mit einer Theorie oligopolistischer Investitions- und Preisentscheidungen vgl. dazu *Alfred Eichner,* The Megacorp and Oligopoly, Cambridge 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zahlen, insbesondere die Eigenkapitalquote der Unternehmen. Hierbei zeigt sich nun allerdings, daß die Eigenkapitalausstattung gerade bei den größten Unternehmen relativ geringer ausfällt als im Unternehmensdurchschnitt[34]. Bei aller Vorsicht, die bei der Interpretation solcher Daten geboten ist und ohne eine definitive Stellungnahme zu wagen, wird man die Bedeutung der Gewinnthesaurierung danach aber nicht zu hoch veranschlagen.

Die Effizienzwirkungen einer Gewinnverteilung sind klar. Dabei werden dem produktiven Bereich Mittel entzogen und zunächst dem privaten Vermögensbereich übertragen. Es hängt dann von den Konsum- und Spargewohnheiten der davon betroffenen Einkommens- und Vermögensschichten ab, inwieweit das zusätzliche Einkommen in der Konsumgütersphäre in wirksame Nachfrage umgesetzt wird. In jedem Fall würde die personelle Einkommensverteilung beeinflußt. Eine Einkommensübertragung liegt natürlich auch vor, wenn marktmächtige Großunternehmen ihre auf Grund der Marktposition überhöhten Gewinne als interne Finanzierungsreserven einbehalten. Man könnte hier von einem besonderen Fall inflationären Zwangssparens sprechen, wenn sich Unternehmen auf diese Weise Mittel beschaffen, die der Kapitalmarkt möglicherweise nicht bereitstellt. Allein unter dem Gesichtspunkt der gesamtwirtschaftlichen Effizienz gesehen, könnte man für diese Form der Umverteilung verfügbaren Einkommens rechtfertigende Argumente finden, wenn davon ausgegangen werden könnte, daß diese Mittel immer eine auch gesellschaftlich wünschenswerte Verwendung finden. Nach dem, was wir zum Einfluß von Marktmacht auf die allokative Effizienz feststellten, läßt sich ein derartiges Vertrauen aber wohl kaum begründen.

Mit dem dritten Thesen-Gegenthesen-Paar können wir uns relativ kurz befassen. Die Frage, ob Unternehmensgröße und Marktmacht den technischen Fortschritt und die Innovationshäufigkeit stimulieren oder vielmehr behindern, gehört zu den auch empirisch am häufigsten untersuchten. Als gesichert dürfte gelten, daß Großunternehmen relativ mehr Mittel für FuE aufwenden als kleinere Unternehmen. Allerdings betrachtet man hier meistens Inputindikatoren wie die Sach- und Personalausgaben im FuE-Bereich. Ob diese Aufwendungen auch mit höherer Effizienz umgesetzt werden, steht dahin. Sowohl die Vertreter der These als auch die der Gegenthese können auf Fallbeispiele verweisen, die jeweils ihre Position bestätigen. Möglicherweise ist die Grenze, von

[34] *Helmut Jacobi*, Die Bedeutung der Eigenkapitalbasis im internationalen Vergleich, in: Georg Bruns, Karl Häuser (Hrsg.), Eigenkapital und Kapitalmarkt, Frankfurt 1978, S. 42 f. Diese Aussage stützt sich auf einen Vergleich der Eigenkapitalquoten im gesamten Unternehmensbereich und der der 500 größten Unternehmen. Da z. T. unterschiedliche Quellen benutzt werden, ist die Vergleichbarkeit nicht uneingeschränkt gegeben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der an Größenvorteile, die bei Forschung, Entwicklung und innovatorischer Durchsetzung zweifellos existieren, in Nachteile umschlagen, auch nicht an ökonomischen oder technischen Kriterien allein festzumachen, sondern noch von anderen, vielleicht auch zufälligen Einflüssen abhängig[35].

Das letzte Thesen-Gegenthesen-Paar stellt auf den Zusammenhang von Marktstruktur und Konjunkturverhalten ab. Geht man, dem Schumpeterschen Ansatz folgend, von einem besonders intensiven Wettbewerbsverhalten zwischen Oligopolisten aus, so kann man einen ausgeprägt zyklischen Wachstumsverlauf, verbunden mit hohen Wachstumsraten, im Oligopolsektor erwarten. Aber auch die gegenteilige Erwartung ist theoretisch begründbar: Unterstellt man, daß Oligopolmärkte Fix-Preis-Märkte sind und es bei einem hohen Grad oligopolistischer Interdependenz zu abgestimmtem Verhalten kommt mit Preisführerschaft durch den marktmächtigsten Oligopolisten, so könnte der Oligopolsektor ein vergleichsweise stetiges Wachstum aufweisen[36]. Diese beiden Modelle oligopolistischen Wettbewerbs können aber eher als einander ergänzende denn als sich widersprechende Erklärungsansätze verstanden werden. Die entscheidende Variable ist letztlich der Grad oligopolistischer Interdependenz: Wettbewerb im Schumpeterschen Sinn ist davon abhängig, daß eine genügend große Zahl potentieller Konkurrenten in jedem Markt auftritt, die sich gegenseitig zu überflügeln versuchen. Das postkeynesianische Modell setzt dort an, wo es nicht mehr zu wechselseitigem Verdrängungswettbewerb kommt, weil die Risiken eines derartigen Konkurrenzverhaltens als zu hoch eingeschätzt werden.

Ob die konjunkturelle Entwicklung in den stärker konzentrierten Branchen tatsächlich stetiger verläuft als in den nicht konzentrierten, wollen wir in folgender Weise empirisch zu überprüfen versuchen. Wir berechnen für 32 Industriegruppen exponentielle Zeittrends für die Variablen Umsatz, Nettoproduktionsvolumen (preisbereinigt), Beschäftigte und Investitionen. Als Maß der zyklischen Instabilität benutzen wir den Standardfehler der Regression, den wir anschließend mit den Branchenkonzentrationskoeffizienten (CR-3) korrelieren. Die Ergebnisse sind mit Ausnahme der Korrelation für den Standardfehler der Beschäf-

---

[35] Blair hat die Diskussion in dem Urteil zusammengefaßt, daß der Beitrag der großen Konzerne zum technischen Fortschritt insgesamt weit geringer ausgefallen sei als aufgrund der ökonomischen und technischen Möglichkeiten jener Unternehmen hätte erwartet werden können, *John Blair*, S. 228. Zu einer ähnlich verhaltenen Schlußfolgerung gelangt auch *Frederic M. Scherer*, Industrial Market Structure, S. 377 f.

[36] Zu diesem postkeynesianischen Ansatz vgl. *Alfred Eichner;* wir sind auf diesen Ansatz an anderer Stelle ausführlicher eingegangen; *Werner Fassing*, Das Konjunkturverhalten, S. 270 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tigtenvariablen auf dem 95 % Niveau (einseitiger t-Test) signifikant. Im einzelnen ergeben unsere Korrelationsberechnungen folgende Werte zwischen den CR-3 und den Standardfehlern der Trendregressionen: 0,54 beim Umsatz, 0,33 beim Nettoproduktionsvolumen, 0,20 bei den Beschäftigten und 0,31 bei den Bruttoanlageinvestitionen[37]. Das heißt also, daß der Wachstumsverlauf in den höher konzentrierten Industriebranchen tendenziell stärkere zyklische Schwankungen aufweist als im Durchschnitt. Wie wir in einer anderen Untersuchung gezeigt haben, gibt es hier aber nicht nur Unterschiede in der Intensität, sondern auch in der zeitlichen Abfolge der Konjunkturphasen. Anhand des Verlaufs verschiedener Konjunkturindikatoren haben wir dabei im Vergleich einzelner Auf- und Abschwungphasen den Schluß gezogen, daß die Entwicklung im Oligopolsektor von den gesamtwirtschaftlichen Konjunktur- und Wachstumsbedingungen relativ unabhängig ist[38]. Vor allem wegen der Phasenverschiebung bedeutet diese Eigendynamik des Oligopolsektors für die Gesamtkonjunktur ein stabilisierendes Moment. Geht man davon aus, daß Oligopolunternehmen in erster Linie Mengenanpassungspolitik anstelle von Preisanpassungspolitik betreiben, so wird man zyklische Schwankungen des Kapazitätsauslastungsgrades, des Produktionsvolumens und auch der Investitionstätigkeit als Ausdruck funktionierender Anpassungsflexibilität ansehen. Diese Ergebnisse könnten damit so interpretiert werden, daß Mengenanpassungsverhalten keineswegs notwendigerweise zu einer Destabilisierung der gesamtkonjunkturellen Entwicklung führen muß, sondern im Gegenteil durchaus stabilisierend wirken kann.

4. Effizienzprobleme der Wettbewerbspolitik

Aus unseren bisherigen Überlegungen können wir zwei Schlußfolgerungen ziehen: Die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Marktstruktur — im Sinne einer bestimmten Unternehmensgrößen- und Anbieterstruktur — und der Effizienz des Wettbewerbsprozesses wirft tatsächlich ein Dilemma-Problem auf; möglichen oder auch realen Effizienzgewinnen stehen immer mögliche oder auch reale Effizienzverluste gegenüber. Wie die Ergebnisse unserer empirischen Untersuchungen andeuten, kommt es beim derzeit erreichten hohen Stand der Konzentration sicherlich zu Effizienzverlusten, vor allem im Allokations- und Distributionsbereich. Wie dieses Urteil ausfallen würde,

[37] Der Schätzzeitraum umfaßt die Jahre 1960 bis 1976; als repräsentativer CR-3-Wert wurde der für 1974 benutzt.

[38] *Werner Fassing*, Das Konjunkturverhalten, S. 280 ff.; wir haben in dieser Arbeit im einzelnen zu begründen versucht, wie diese Form einer gespaltenen Konjunktur mit dem Einfluß marktstruktureller Faktoren erklärt werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn die Marktstrukturbedingungen anders wären, ist allerdings wiederum wegen des Dilemma-Problems offen. Das heißt aber letztlich, daß es zwischen Marktstruktur, Marktverhalten und Marktergebnis wahrscheinlich überhaupt keinen eindeutigen und stabilen Kausalzusammenhang gibt. Für die Wettbewerbspolitik folgt daraus, daß eine Zielsetzungsalternative, die darin besteht, eine bestimmte polipolistische oder oligopolistische Marktstruktur anzustreben, keine ausreichende Option darstellt. Das bedeutet wiederum nicht, daß die Wirtschaftspolitik auf eine Beeinflussung der Unternehmensgrößen- und auch der Anbieterstruktur verzichten sollte; eine derartige Marktstrukturpolitik wird aber eher strukturpolitischen als wettbewerbspolitischen Zielsetzungen folgen müssen. Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es, die Funktionsfähigkeit wettbewerblicher Steuerungs- und Anpassungsprozesse zu unterstützen, d. h. in erster Linie wettbewerbsbeschränkende Praktiken zu verhindern. Dazu gehört beispielsweise das Errichten und Aufrechterhalten künstlicher Marktzutrittsschranken, Preisdiskriminierungen oder andere restriktive Handelspraktiken zu kontrollieren, aber etwa auch auf der Nachfrageseite mehr Transparenz zu schaffen (Galbraiths Gegenmachtkonzept). Maßnahmen dieser Art würden also am Marktverhalten ansetzen und insbesondere versuchen, den Mißbrauch von Marktmacht zu verhindern. Um sie wirksam durchzusetzen, könnte es sich als notwendig erweisen, wesentlich schärfer und direkter in die unternehmerische Entscheidungsautonomie zu intervenieren als die bisher praktizierten, in den Wettbewerbsgesetzen vorgesehenen Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht es erlauben. Das wäre etwa der Fall, wenn gezielt in die unternehmerische Disposition über den Einsatz absatzpolitischer Instrumente wie Marketing und Werbung eingegriffen würde oder die Verwertung technischen Wissens anders als im bisherigen Patentrecht geregelt wäre. Wettbewerbspolitisch wären derartige Maßnahmen als präventiv einzuordnen, in ihren Auswirkungen gingen sie zugleich über die engere wettbewerbspolitische Zielsetzung hinaus. Indem sie direkten Einfluß auf die Allokation von Produktionsfaktoren und Investitionen nehmen, verfolgen sie auch eine strukturpolitische Absicht, nämlich den Ressourceneinsatz in eine Richtung zu lenken, die dem gesellschaftlichen Bedarf an zukünftigen Produktionsmöglichkeiten gerechter wird[39].

Beide Zielsetzungen, die wettbewerbspolitische und die strukturpolitische, widersprechen einander nicht, sie ergänzen sich vielmehr, denn: Wenn die mißbräuchliche Ausnutzung von Marktmacht verhindert wird, vermeidet man volkswirtschaftliche Effizienzverluste und verbessert gleichzeitig die Funktionsfähigkeit wettbewerblicher Steuerungsprozesse. Kommt es zu einem Konflikt zwischen dem Ziel der Wettbe-

[39] *Werner Meißner*, Investitionslenkung, Frankfurt 1974, S. 32 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werbssicherung und dem Ziel der Effizienzsteigerung oder erweist sich die Effizienz des wettbewerblichen Steuerungsprozesses als prinzipiell beschränkt, so ergänzt oder ersetzt die strukturpolitische Lenkung die wettbewerbliche. Daß der Konkurrenzmechanismus selbst unter günstigsten Voraussetzungen die Koordination ökonomischer Aktivitäten nur bis zu einem gewissen Grad wahrnehmen kann — aus Gründen, die nicht in Marktunvollkommenheiten liegen, sondern in der grundsätzlich nicht behebbaren Unsicherheit über zukünftige Ereignisse —, ist eine Lehre, an der die Ökonomie spätestens seit der Keynesschen Analyse nicht mehr vorbeigehen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Sowohl die theoretische und empirische Grundlegung der Thesen des Referats Fassing als auch seine wirtschaftspolitischen Empfehlungen fanden im Arbeitskreis kritische Aufnahme.

Die Datenbasis sei zu grob und demzufolge inhomogen, indem z. B. Marktphasen unberücksichtigt blieben. Gegen den gewählten Ansatz der Branchen-Querschnittsanalyse wurde mit Hinweis auf andere Arbeiten eingewandt, daß ihm grundsätzliche Mängel anhaften, so daß derart weitreichende wirtschaftspolitische Folgerungen wie die des Referenten nicht gezogen werden könnten. Der Referent wandte hierzu ein, daß bessere Daten als die von ihm verwandten nicht vorlägen und daß die von ihm gewählte Methode die vergleichsweise geringsten Fehler aufweise. Vor die Alternative gestellt, auf Schlußfolgerungen ganz zu verzichten oder gegebenenfalls falsche zu riskieren, habe er sich für den zweiten Weg entschieden und sich dabei um große Vorsicht bei der Formulierung seiner Empfehlungen bemüht.

In der Diskussion über die theoretischen Grundlagen der Wettbewerbspolitik ging es zunächst um die Vergleichbarkeit statischer und dynamischer Effizienzaussagen. Der These eines Diskutanten, um eine Aufrechnung gegenläufiger statischer und dynamischer Effizienzeffekte komme man in der Praxis nicht herum, hielt der Referent entgegen, in der Theorie gebe es nur den Nachweis statischer allokativer Effizienz mit Hilfe der Walras-Debreu-Pareto-Mikroökonomik. Diese Theorie aber habe die Wettbewerbspolitik in die falsche Richtung gelenkt. Berücksichtige man Unsicherheiten und Transaktionskosten im Marktprozeß, so sei Effizienz eher vom Wettbewerb zwischen Wenigen statt zwischen Vielen zu erwarten. Gegen die alleinige Ausrichtung der wettbewerbstheoretischen Fragestellung auf die Effizienzbetrachtung gewandt, betonten mehrere Diskutanten neben der im Referat nicht behandelten Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren insbesondere die Notwendigkeit einer breiteren Perspektive, die auch die Eröffnung von Alternativen und die Ausweitung der Freiheitsräume einbeziehe. Dem weiteren Einwand, das Referat vermische unzulässigerweise das gesamtwirtschaftliche Effizienzproblem mit der sozialpolitischen Verteilungsfrage, hielt der Referent seine Position entgegen: Entscheidend sei, wie das gesellschaftliche Produkt verwandt werde;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei den Gewinnen gehe es allein um die Frage, ob sie für produktive Zwecke eingesetzt würden.

Der Empfehlung des Referenten, einem Mißbrauch von Marktmacht durch direkte Eingriffe in die unternehmerische Entscheidungsautonomie zu begegnen, wurde zusätzlich zu der Kritik an der Grundlegung des Postulats die Unbestimmtheit bzw. Willkür der Eingriffskriterien und Eingriffsarten entgegengehalten. Weiter wurde gefragt, wie die intendierte strukturpolitische Überlagerung von der Wettbewerbspolitik abgegrenzt werden solle. Weil der Marktpreis, so der Referent in seiner Erwiderung, auch auf Wettbewerbsmärkten wichtige gesellschaftliche Bedürfnisse nicht berücksichtige und die Zukunft nicht adäquat erfasse, sei Strukturpolitik als grundsätzliche Ergänzung zur wettbewerblichen Selbststeuerung unverzichtbar und nicht etwa durch Wettbewerbspolitik ersetzbar.

Auf die kritische Einlassung, die Unterscheidung zwischen wettbewerblichen und nichtwettbewerblichen Marktprozessen, die Bartling seinem Referat zugrundelegt, sei praktisch nicht vollziehbar, erwiderte der Referent, ihm gehe es vor allem um möglichst eindeutige Kriterien für diese Unterscheidung. Er gebe allerdings zu, daß bei Vorliegen von Marktzugangsschranken ein Unschärfebereich existiere. Ausgiebig diskutiert wurde der im Referat begründete Vorschlag, über Struktureingriffe — nach Überprüfung der Aufgreifskriterien im Wege einer juristischen Verfahrenslösung — in einem ökonomisch-politischen Verfahren zu entscheiden. Hierbei solle eine unabhängige Sachverständigenkommission (z. B. Monopolkommission) die Markt- und Maßnahmenanalyse durchführen und anschließend die politische Instanz (Parlament, Wirtschaftsminister) die Entscheidung treffen. Mit Hinweis auf die bisherige Praxis der Fusionsentscheidungen durch den Bundeswirtschaftsminister, insbesondere auf den dabei ausgeübten „Druck seitens der Basis", wurde gewarnt, die Ministerfusion zum Leitbild zu erheben. Von anderer Seite wurde die durch das geltende Recht geschaffene Arbeitsteilung begrüßt, weil das wettbewerbliche Ziel nicht absolut verfolgt werden könne. Ohne Rückendeckung durch den Minister sei eine Entscheidung über Entflechtung durch das Bundeskartellamt kaum möglich. Der Referent präzisierte seine Konzeption mit dem Argument, daß das juristische Verfahren, weil seine Kriterien nicht hinreichend genau und die Maßnahmen nicht im voraus festlegbar seien, für die materiellen Abwägungen nicht geeignet sei und daß mit dem von ihm vorgeschlagenen ökonomisch-politischen Verfahren die Entscheidungsfreiheit des Ministers sachgerecht begrenzt werde.

Es wurde gefragt, ob bei einem überproportionalen internen Wachstum, das die kompetitive Struktur auflöse, eine Entflechtung vorge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nommen werden solle. Die Mißbrauchsaufsicht de lege lata, die nur als gelegentliche und nicht als permanente Aufsicht installiert ist, hält der Referent nicht für ausreichend. Bei der Entscheidung müsse geprüft werden, ob damit gerechnet werden könne, daß — z. B. nach 10 Jahren — eine wettbewerbliche Selbststeuerung eintreten werde.

In der aus zeitlichen Gründen relativ kurzen Diskussion des Referats Immenga ging es um die Abkopplung der Fusionskontrolle vom Marktbeherrschungsbezug. Das Bundeswirtschaftsministerium, meinte ein Diskutant, habe sich in der Vergangenheit immer bewußt Grenzen gesetzt, so auch bei der Sanierungsfusion. Die Erhaltung von Arbeitsplätzen sei im Fusionsfalle nie als Argument benutzt worden. Die vom Referenten geforderte Abkopplung müsse abgelehnt werden. Demgegenüber betonte der Referent, daß sein Vorschlag sich auf neue Vermutungen stützen könne und im übrigen langfristig angelegt sei. Die Wirtschaftspolitik, die eine Förderung des Mittelstands im Auge habe, könne auf dieses Instrument nicht verzichten. Mittelstandspolitik müsse zum Wettbewerb befähigen, sie dürfe nicht auf einen Schutz vor Wettbewerb abzielen.

Hans K. Schneider, Köln

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 3

Mitbestimmung und Soziale Marktwirtschaft

Leitung: Otmar Issing, Würzburg

Montag, 15. September 1980, 15.00 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Institutional Innovation and Economic Efficiency with an Application to Labor-Managed Economies

Von *David F. I. Folkerts-Landau,* Chicago, *Murat R. Sertel,* Instanbul, und *Alfred Steinherr,* Löwen/Washington D. C.

1. Introduction

It is possible to distinguish clearly two approaches to current research in positive economics, each depending on its own paradigm. The first approach seeks to establish the properties of the set of equilibria of an economy or of a market under the assumption that the economy is complete. In this context we take completeness to mean that property rights are comprehensively defined and costlessly enforced, and that markets exist for contingent claims covering all possible future states of the economy. The second approach assumes that the presence of transactions costs has impaired the establishment of comprehensive property rights or of complete financial markets, i. e. there exist externalities, public goods, and an insufficient number of state-contingent claims. The aim of the latter approach then has been the construction of instruments, such as Pigovian taxes or restrictions on individual preferences, that permit the economy to attain efficient competitive equilibria.

These two approaches provide important insights into the structural properties of the sets of equilibria pertaining to various economies. However, they suffer from a serious shortcoming. In particular, the presence of conditions which give rise to incompleteness usually implies the existence of necessary and sufficient incentives for the design and innovation of economic and political institutions. In the conventional approach to incomplete economies such institutional innovations have been preempted by the assumption that an outside agency, i. e. the body politic, is not subject to the conditions that cause economies to be incomplete, such as transactions and information costs. Our approach to the study of incomplete economies does not employ this assumption; instead we investigate directly the implications of the incompleteness of property rights and financial markets for the optimal structure of economic institutions.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The presence of institutions which take the place of missing markets may significantly influence the properties of the set of equilibria of an economy. Hence an analysis of the conditions which generate such institutions and influence their design is of theoretical as well as practical importance. Furthermore, if there exist barriers that retard the optimal innovation of institutions, then the political process may be employed to construct an appropriate framework of which such institutional innovations can take place. The establishment of a framework to expedite institutional innovation in incomplete economies is part of what has come to be known as *Soziale Marktwirtschaft.* In this paper we shall first elaborate this theory of *institutional economics* and then illustrate it with an important example drawn from the theory of labor-managed firms.

2. An Outline of a Theory of Institutional Economics

2.1 Complete Economies

In the perfect foresight general equilibrium models of Walras, Pareto, and Debreu[1] property rights are comprehensive and can be enforced costlessly. This is also characteristic of much of the partial equilibrium analysis of individual markets, beginning with Pareto and refined by Marshall und Pigou[2]. Such a paradigm of complete property rights affords a significant simplification and makes possible an analysis of the structural properties of private ownership economies. For example, in the writing of labor contracts there is no need for incentive clauses since the owner of a contract can costlessly extract the specified amount of labor he purchased. In general, such economies do not have agency problems[3].

In economies in which the future states of some variables, e. g. output, are not known with certainty, complete financial markets serve to allocate future output among the individuals in the economy. If there exist n possible distinct states of the world, i. e. n levels of output, then we

---

[1] *Leon Walras,* Elements of Pure Economics, translated by William Jaffe, London 1945. — *Vilfredo Pareto,* Manual of Political Economy, Translated by A. S. Schwier, London 1972. — *Gerard Debreu,* Theory of Value, New Haven 1959.

[2] *Vilfredo Pareto,* Manual of Political Economy. — *Alfred Marshall,* Principles of Economics, 8th Edition, London 1920. — *Arthur Pigou,* The Economics of Welfare, 4th ed., London 1932.

[3] For a description and analysis of agency problems see *Michael C. Jensen* and *William H. Meckling,* Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, Vol. 3, 1976, S. 305 - 60. — *Eugene F. Fama,* Agency Problems and the Theory of the Firm, in: Journal of Political Economy, Vol. 88, 1980, S. 288 - 307.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

need n markets for each of the n state-contingent claims. The presence of such a complete set of state-contingent claims permits individuals to obtain any preferred distribution of income, subject to their budget constraints. Economies with uncertain future states and complete financial markets are analytically equivalent to certainty economies with complete property rights[4].

In the context of complete economies it is possible to derive structural properties of the set of equilibria such as characterization of the number of equilibria and the efficiency of equilibria[5].

2.2 Incomplete Economies

The second paradigm assumes the existence of a type of transactions cost that prevents the establishment of comprehensive property rights and complete financial markets[6]. Transactions costs occur due to incomplete information, the need for enforcement and surveillance of contracts, and the execution of exchanges. Incomplete property rights result in externalities and public goods. Investigations into the characteristics of economies with incomplete property rights have initially sought to establish the existence of equilibria in such economies[7]. Furthermore, this literature then has introduced taxes on production with external effects so as to make apparent any costs and benefits that exist for the economy as a whole but that are not considered by the economic unit generating such externalities. Such taxes result in an efficient allocation of resources[8]. On a practical level this paradigm has been

---

[4] See *Kenneth J. Arrow,* The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk-Bearing, in: The Review of Economic Studies, Vol. 31, 1964, S. 91 bis 96, and *Jan Mossin,* The Economic Efficiency of Financial Markets, Lexington 1977.

[5] *Gerard Debreu,* Theory of Value. — *Jan Mossin,* The Economic Efficiency of Financial Markets.

[6] *Richard H. Coase,* Problems of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Vol. 3, 1960, S. 1 - 44. — *Jan Mossin,* The Economic Efficiency of Financial Markets.

[7] *Lionel W. McKenzie,* Competitive Equilibrium with Dependent Consumer Preferences, in: The Second Symposium on Linear Programming, Washington, D. C. 1955. — *Kenneth J. Arrow* and *Frank H. Hahn,* General Competitive Analysis, San Francisco 1971.

[8] *Duncan Foley,* Resource Allocation and the Public Sector, Yale Economic Essays, 1967. — *Wayne Shafer* and *Hugo Sonnenschein,* Equilibrium with Externalities, Commodity Taxation, and Lump Sum Transfers, in: International Economic Review, Vol. 17, No. 3, 1976, S. 601 - 611. — *Erik Lindahl,* Just Taxation: A Positive Solution, in: Richard Musgrave and Alan Peacock (eds.), Classics in the Theory of Public Finance, London 1958, S. 168 to 177. — *William Baumol* and *David Bradford,* Detrimental Externalities and Non-Convexity of the Production Set, in: Economica, Vol. 39, 1972, S. 160 to 176. — *Paul A. Samuelson,* The Pure Theory of Public Expenditure, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 36, 1954, S. 387 - 89.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

applied, for example, to determine a socially optimal environmental policy[9].

Similarly, when financial markets are incomplete, i. e. the number of state contingent claims is smaller than the number of possible states of the world, then competitive equilibria can be shown to exist in such economies but they fail to be socially efficient. For these equilibria to be efficient, it is necessary to impose further restrictions on the individuals' utility functions and expectations[10]. The literature on incomplete financial markets thus has concentrated on establishing the conditions that are necessary and sufficient for competitive general equilibria in incomplete markets to be efficient.

Hence research into incomplete economies has sought to establish the existence and efficiency of competitive equilibria through the introduction of taxes (in the case of incomplete property rights) and restrictions on utility functions and expectations (in the case of incomplete financial markets). It is implicitly assumed that the necessary tax-subsidy schemes or other behavioral restrictions can be ascertained by an outside agency and costlessly imposed.

2.3 Institutional Innovation

The fundamental shortcoming of the approach taken in the investigation of incomplete economies is that it neglects the incentives for institutional innovation that are generated by incomplete property rights or incomplete financial markets. Such incentives may lead to the creation of new institutional arrangements to govern production, consumption, and exchange, or may result in a change in the behavior of existing institutions. In complete economies the decentralized maximization of profits and utility is an efficient and incentive-compatible institutional arrangement. The cause of the incompleteness of economies is to be found in the presence of transactions costs. It is, therefore, not consistent to assume that the body politic can compute and enforce the corrective taxes and behavioral restrictions that are required for com-

---

[9] *William Baumol* and *Wallace Oates,* The Theory of Environmental Policy, Englewood Cliffs 1975.

[10] *Kenneth J. Arrow,* The Theory of Risk Aversion, in: Essays in the Theory of Risk Bearing, Amsterdam 1970. — *Peter Diamond,* The Role of a Stock Market in a General Equilibrium Model with Technological Uncertainty, in: American Economic Review, Vol. 57, 1967, S. 759 - 776. — *Joseph E. Stiglitz,* On the Optimality of the Stock Market Allocation of Investment, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 86, 1972, S. 25 - 60. — *Oliver Hart,* On the Optimality of Equilibrium When the Market Structure is Incomplete, in: Journal of Economic Theory, Vol. 11, 1975, S. 418 - 443. — *Sanford Grossman,* A Characterization of the Optimality of Equilibrium in Incomplete Markets, in: Journal of Economic Theory, Vol. 15, 1977, S. 1 - 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

petitive equilibria to be efficient, without being subject to such transactions costs. If this is so, then there can be no presumption that decentralized maximization of profits and utility with corrective taxes and behavioral restrictions is an efficient incentive-compatible institutional arrangement.

There already exist some examples to illustrate this contention: Buchanan has shown that the presence of public goods may lead to the formation of clubs[11]. Ackerlof has demonstrated that if demanders know only the average quality of a product while a potential seller knows the quality of the particular specimen of the product he intends to sell, then equilibria in such markets will fail to exist or will be inefficient. In this situation there exist incentives for the creation of institutions that reduce quality uncertainty, such as licencing and brand names[12]. The presence of honest and dishonest borrowers has been shown to imply credit rationing[13]. Further examples of institutional innovation in incomplete economies are given by insurance policies designed to force individuals from different risk-classes to reveal their risk-class[14]. In all these examples it is possible for an outside agency with access to costless information to improve the social welfare by imposing corrective taxes and restrictions on preferences. Non-convexities in production or preference sets lead to non-optimal equilibria[15]. However, it can be shown that non-convexities in, for example, the transactions technology provides the necessary and sufficient conditions for the innovation of intermediaries. The equilibrium in an economy with an optimal number of intermediaries is socially efficient[16]. The type of contractual arrangements that is brought about by transactions costs has also been discussed[17].

---

[11] *James Buchanan,* An Economic Theory of Clubs, in: Economica, Vol. 30, 1963, S. 1 - 14.

[12] *George Ackerlof,* The Market for Lemons: Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, 1970, S. 488 - 500.

[13] *Kenneth J. Arrow,* The Theory of Risk Aversion, in: Essays in the Theory and Credit Rationing, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 90, 1976, S. 651 - 666.

[14] *Michael Rothschild* and *Joseph Stiglitz,* Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 90, 1976, S. 624 - 650.

[15] *Walter P. Heller* and *Ross M. Starr,* Equilibrium with Non-convex Transactions Costs: Monetary and Non-Monetary Economies, in: Review of Economics Studies, Vol. 43, 1976, S. 195 - 216.

[16] *David F. I. Folkerts-Landau,* Intertemporal Planning, Exchange and Macroeconomics, New York 1981.

[17] *Steven S. Cheung,* Transactions Costs, Risk Aversion, and the Choice of Contractual Arrangements, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 12, No. 1, 1969, S. 23 - 42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

The approach to the *economics of institutions* that we are advocating thus rests on the recognition that in incomplete economic incentives are generated for the optimal design and invention of economic and political institutions[18]. Since, however, the response of institutional change to changes in their determining conditions may be impaired, it is optimal for a centralized government to further such changes. This is the role of a *Soziale Marktwirtschaft.*

3. Institutional Innovation and Sequential Decision Making: The Case of the Labor-Managed Firm

In this section we shall illustrate the theory of institutional innovations in incomplete economies by demonstrating that in certain types of incomplete economies the labor-managed firm is a socially efficient institution for production units, while the firm that maximizes profits or its market value for its equity owners is not an efficient institutional arrangement for production units. In particular, we shall demonstrate that this outcome occurs when the decision to hire capital and the decision to hire labor have to be made sequentially.

3.1 The Optimal Institutional Structure of Productive Organizations With Simultaneous Decision Making

It was asserted earlier that an institutional organization of production units under which capital owners or their agents hire labor and maximize profits or the market value of the firm, i. e. the value-added of capital, is an efficient institutional arrangement in complete economies since the resulting competitive equilibrium is socially optimal. Under labor management workers or their agents hire capital and maximize the expected value-added per worker. If the production possibilities in the labor-managed economy are the same as in the capital-managed economy, then the competitive equilibria in the labor-managed economy and in the capital-managed economy are identical and both are efficient. The perfect mobility of labor across firms results in labor incomes that are aligned with labor's marginal productivity. Hence the equilibria of the two types of economies are equivalent[19]. It has been claimed that if the economy possesses only incomplete financial markets, i. e. there exist no markets for contingent claims on future output,

[18] Since the conditions that determine the optimal design of institutions are subject to change, it is not permissible to assume that institutional change is absent. Such an assumption is commonly made in empirical investigations of aggregate economic relationships.

[19] *Jacques H. Drèze,* The Pure Theory of Labor-Managed and Participatory Economies, Part I: Certainty, Discussion Paper no. 7422, CORE, Louvain.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

then the existence of a market in which workers can trade their shares in value-added is a necessary condition for efficiency in labor-managed firms[20]. If such stock markets for shares in value-added fail to exist, then workers alone bear the undiversifiable risk of uncertain value-added since a worker cannot divide his labor input among a large number of firms. The resulting equilibrium is not socially efficient. On the other hand, if workers can sell their claims to value-added in a stock market, then it is always desirable to sell all such claims and reinvest the proceeds in a diversified portfolio of claims on all firms. However, efficiency requires that the control of a firm be vested in the holders of shares in the value-added of that firm and not in its workers. If workers controlled the firm without owning all claims to its value-added, moral hazard would prevent equilibria from being socially efficient. Certain writers have sought to escape these conclusions by introducing various commitment mechanisms that avoid the moral hazard problem, such as immobility of workers to move among firms, unemployment, or transactions costs[21].

However, in the next section we shall show that the moral hazard, which labor-managed firms face in the presence of a market for value-added shares, can be removed by the introduction of a type of contract which permits the labor-managed firm to share the risk of uncertain output with the owners of capital. In particular, rather than contracting with the owners of capital for a *certain* rate of return, the labor-managed firm can contract the services of capital so that the return to capital is dependent upon the value realized by the uncertain output. Such risk-sharing contracts would then be priced in the perfect capital markets according to the models of capital market equilibrium.

For these results to be valid, it is necessary that property rights be complete. If property rights are incomplete, neither the capital-managed nor the labor-managed firm is efficient. Certain economists, for example Alchian and Demsetz[22], have analyzed the consequences of incomplete property rights. Even with complete financial markets inefficient equilibria result from the presence of transactions costs, such as the costs of monitoring inputs, observing outputs and computing the marginal products of factor inputs. An instance of institutional inno-

---

[20] *Jacques H. Drèze,* Some Theory of Labour-Management and Participation, in: Econometrica, Vol. 44, 1976, S. 1125 - 1139.

[21] *Ekkehard Schlicht* and *Carl Christian von Weizsäcker,* Risk Financing in Labour Managed Economies: The Commitment Problem, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 133, 1977, S. 53 - 66.

[22] *Armen A. Alchian* and *Harold Demsetz,* Production, Information Costs, and Economic Organization, in: American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 777 - 795. Also *Stephen A. Ross,* The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: American Economic Review, Vol. 63, 1973, S. 134 - 139.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vation in this context would be provided by particular incentive schemes that resulted in a reduction in the transaction costs. Teamwork, labor participation, or labor management are institutions motivated by such considerations.

By way of summary, in complete economies in which all consumption and production decisions are made simultaneously, it is a matter of indifference whether the institutional arrangement for production units takes the form of labor management or capital management. In economies with incomplete financial markets, efficiency requires that the control of firms maximizing labor's expected utility rest with the shareholders who hold the claims to the firms' value-added.

3.2 The Optimal Institutional Structure of Firms Subject to Sequential Decision Making in a Private Ownership Economy[23]

We shall now investigate the consequences of sequential decision making for the efficiency of equilibria in capital-managed and labor-managed economies. In particular, the physical characteristics of the production technology and of capital and labor are assumed to be such that the desired stock of capital is to be acquired first. Subsequent to this the actual value of an uncertain parameter, e. g. the price of output, is revealed and then the desired amount of labor is determined with the full knowledge of the size of the capital stock and the value of the uncertain parameter. Sequential decision making occurs whenever the contract length for the services of one factor (capital) exceeds the contract length for the service of second factor (labor) used in the same production process, and forward markets in the services of the latter factor are absent. Hence the firm can sell contingent claims against its output, but it cannot conclude a contingent contract for the future delivery of labor services at a price that is determined now. Agricultural land under long-term contract and farm workers with a short-term contract constitute an example of a production process with sequential decision making; however, specialized human capital may also assume the role of the factor with a longer contract. The factor with the longer contract has been referred to as the fixed factor, while the factor with the short-term contract is the variable factor[24].

Economies in which decisions are made sequentially may possess complete contingent markets for the uncertain future output. However, contracts for the future delivery of services of the variable factor are

[23] The problems arising in sequence economies have been explored in a different context by Hahn in *Frank H. Hahn,* On Transaction Costs, Inessential Sequence Economies, and Money, in: Review of Economic Studies, Vol. 40, 1973.

[24] *Alfred Marshall,* Principles.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

written conditionally upon the values of the uncertain parameters. It should be noted here that variable factor contracts concluded after the uncertainty is removed are equivalent to contracts concluded by this factor on a state-contingent basis before the removal of the uncertainty.

We let K and L denote capital and labor, respectively. If Θ is a positive random parameter whose distribution is known to all agents and whose mean $E\Theta = 1$, then the production technology is summarized in $Y = \Theta K^{\alpha} L^{\beta}$, $\alpha > 0$, $\beta > 0$, $\alpha + \beta < 1$. A representative worker's utility function is given by $u = y - x^{\gamma}$, $\gamma > 1$, where $y = \frac{Y}{n}$ is the agent's income in units of Y and x is his labor supply in units of L, and $L = \Sigma x$. Thus the agents like income in a risk-neutral fashion and dislike work.

In a capital-managed firm the capital owners or their agents maximize expected profits to determine a desired capital stock. The labor supply schedule is known to all agents in the economy[25]. The rate of return on capital, ϱ, is determined in a perfect capital market to which all capital-managed firms have equal access. Once the desired capital stock is installed, then the value of the uncertain parameter reveals itself. The capitalist-managed firm hires the desired amount of labor as soon as it observes Θ.

Expected profits are given by $E\Pi = EY - \varrho K - wL$, and maximization of $E\Pi$ determines $L^D = L^D(\Theta, K, w)$, the demand for labor by the capital-managed firm[26]. The labor market clearing equation $L^D(\Theta, K, w) = L^S(w)$ determines the equilibrium wage rate $w = w(\Theta, K)$. The desired capital stock can then be obtained as $K^* = K(\varrho, \gamma, \alpha, \beta)$. The firm and its accumulated net worth are owned by the suppliers of capital.

In the labor-managed firm workers or their agents maximize the typical worker's expected utility. The important problem to be addressed is the acquisition of capital by such firms, i. e. the financing of labor-managed firms. If labor-managed firms are self-financed and are without a mechanism for workers to claim their investment upon leaving the firm's labor force, then underinvestment in capital will result[27]. On the other hand, if labor-managed firms can induce financiers

---

[25] A utility maximizing worker with income $y = wx$ will supply $x = \left(\frac{w}{\gamma}\right)^{\frac{1}{1-\gamma}}$ of his labor.

[26] L^D is given by $L^D(\Theta, K, w) = \left(\frac{\Theta K^{\alpha} \beta}{w}\right)^{\frac{1}{1-\beta}}$.

[27] *Eirik Furubotn* and *Svetozar Pejovich*, Property Rights and the Behavior of the Firm in a Socialist State: The Example of Yugoslavia, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 30, 1970, S. 306 - 322.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

to provide capital at a rate of return ϱ, then workers are subject to moral hazard: A low value of Θ will cause them to lower their labor input or even to leave the firm. This difficulty is similar to the moral hazard problem which arose in the previous discussion of simultaneous-decision economies with markets for value-added shares but whose financial markets were incomplete and in which there existed no risk-sharing contracts. In both cases the moral hazard leads to inefficient equilibria. However, this inefficiency can be removed by an innovation in contracting which permits labor-managed firms to share the risk of the uncertainty of Θ with the financier. In particular, the labor-managed firm can offer contracts for capital with a rental rate $r = \Theta\varrho$ on capital. The capital market equilibrium will price contracts for capital with such a return structure according to the moments of the distribution of Θ[28]. The income of the labor-managed firm, i. e. labor's value-added, is then given by $V = \Theta Y - \Theta\varrho K$ and since $E\Theta = 1$, the financier's expected profits in excess of ϱ are zero. In such labor-managed firms the capital stock is not owned by the workers but is collateralized by the suppliers of capital. Hence workers are free to chose the firm they desire to work for and there do not exist the commitment problems raised elsewhere.

The workers maximize the expected utility to determine their supply of labor, i. e. they maximize $ES = E[\Theta Y - \Theta\varrho K] - nx^{\gamma}$, when n is the number of workers in the economy. This maximization problem determines the equilibrium amount of labor supplied as a function of K and Θ in precisely the same manner as in the capital-managed firm[29]. Once the desired amount of labor to be supplied is found as a function of K and Θ, then the desired amount of capital can be determined as $K^{**} = K^{**}(\varrho, \gamma, \alpha, \beta)$. A comparison of the capital stock desired by the capital-managed firm with the desired capital stock of the labor managed firm with risk-sharing reveals that $K^{**} > K^{*}$[30]. The question then remains as to which capital stock is socially efficient.

By maximizing the expected *communal surplus,* i. e. $ES = E[\Theta Y - \varrho K - nx^{\gamma}]$ we determine that the socially efficient size of the capital stock is given by K^{**}, i. e. the capital stock of the labor-managed firm. Hence the capital-managed firm chooses an inefficient stock of capital,

---

[28] *Eugene Fama* and *Merton Miller,* The Theory of Finance, Hinsdale 1972.

[29] By substituting the equilibrium wage rate into the labor supply schedule, obtained from utility maximization, we obtain the equilibrium amount of labor supplied in the capital-managed economies as a function of K and Θ, namely $x = \left[\frac{\Theta\beta K^{\alpha}}{\gamma n^{1-\beta}}\right]^{\frac{1}{1-\gamma}}$.

[30] $K^{**} = \left[\frac{\gamma-\beta}{\gamma(1-\beta)}\right]^{\delta} \cdot K^{*}$ where $\delta = \left[\frac{\gamma-\beta}{\gamma(1-\alpha)-\beta}\right] > 0$.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

though its desired labor inputs are optimal once K is given. Thus in an essential sequence economy[31], i. e. in an economy with a fixed and variable factor but without complete forward contracting for the variable factor, the adoption of labor-managed firms *cum* risk sharing contracts with the suppliers of capital is a socially efficient institutional innovation.

3.3 The Optimal Institutional Structure of Firms Subject to Sequential Decision Making and Incomplete Property Rights

In this section we extend the analyses performed above to economies with incomplete property rights. In particular, we assume that the capital owners or their agents no longer have complete property rights over the services they desire to purchase from workers, i. e. labor input cannot be observed directly. Furthermore, we also assume that the realization of the random variable Θ is no longer observable independently of the production function by capital owners.

Since labor input is not observable, capital-managed firms do not hire labor through a wage contract. Instead, it is necessary to devise a rule for sharing the observable output. The capital-managed firm still obtains capital at the rental rate ϱ. The labor contract, however, specifies a share $\mu \in [0,1]$ of observable output as remuneration for workers. Capital-managed firms thus maximize the expected value of profit $E\Pi = E[1 - \mu)\Theta Y] - \varrho K$ to determine the optimal μ. Workers maximize $\Sigma u = \mu\Theta Y - nx^{\gamma}$ to determine desired labor input, which is a function of K and Θ[32]. After substituting the labor input into the expected profit maximization problem we obtain the desired stock of capital of the capital-managed firm as $K^* = K^*(\varrho, \alpha, \beta, \gamma, n, \mu)$. Furthermore, we determine the fraction of observable output that accrues to workers as $\mu = \frac{B}{\gamma}$[33]. This choice of μ also maximizes the size of the desired capital stock.

As before, the labor-managed firm seeks to maximize the expected utility of a typical worker. However, we know already that obtaining capital at a fixed rate poses moral hazard problems. The risk-sharing contract with capital at the rate $r = \varrho\Theta$ proposed in the previous section is not viable either since the financier cannot observe the realized values of Θ. Hence the labor-managed firm needs to yield to capital

---

[31] We are employing Hahn's terminology.

[32] The typical worker's labor input is given by $x = \left[\frac{\Theta\mu\beta K^{\alpha}}{\gamma n^{1-\beta}}\right]^{\frac{1}{\gamma-\beta}}$.

[33] Since $\bar{K}^* = [A(\varrho, \alpha, \beta, \gamma, n) f(\mu)]^{\varepsilon}$ with $\varepsilon = (\gamma(1 - \alpha) - \beta)^{-1}$ and $f(\mu) = \mu^{\beta}(1 - \mu)^{\alpha-\beta}$. For a similar result see *Paul R. Kleindorfer* and *Murat R. Sertel*, Profit-Maximizing Design of Enterprises through Incentives, in: Journal of Economic Theory, Vol. 20, No. 3, 1979, S. 318 - 339.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

owners a share in observable output. The ex ante supply of capital, as a function of μ, to the labor-managed firm by the financier is the same as the ex ante supply of capital to the capital-managed firm. Furthermore, for any given K and μ and realized Θ the workers' ex ante supply of labor to the labor-managed firm will be the same as to the capital-managed firm. It can then be seen that the optimal $\mu = \mu$ chosen by the labor-managed firm is such that $\mu = 1 - \alpha$, i. e. the supplier of capital receives the fraction α of observable output. A comparison of μ and μ yields the conclusion that $\mu > \mu$. Consequently, the labor-managed firm uses less capital than the capital-managed firm. Since a change of μ from μ towards μ increases the benefits of the workers and decreases the benefits to the suppliers of capital, the set of socially efficient shares coincides with the interval $[\mu,\mu]$. The maximization of expected communal surplus, $ES = E[\Theta Y - \varrho K - nx^{\gamma}]$, will yield a socially efficient value of μ, $\mu^* \varepsilon (\mu, \mu)$. Hence neither the labor-managed firm nor the capital-managed firm is socially efficient in the sense that neither μ nor μ equals μ^* and $\mu \neq \mu^*$ leaves open the possibility that the gainers from a movement towards μ^* can compensate the losers for such a change.

In an economy in which firms are subject to sequential decision making and incomplete property rights of the form specified above, there is thus room for the innovation of institutions that achieve a socially efficient division of output among capital and labor.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leitungspartizipation, Wettbewerb und Funktionsfähigkeit des Marktsystems

Von *Dieter Schmidtchen,* Saarbrücken

1. Einleitung

Fünf Fragen sind es, auf die im folgenden eine Antwort zu geben versucht wird (und die das weitgefaßte Thema konkretisieren):

1. Läßt sich die Leitungspartizipation der Arbeiter mit Funktionsmängeln des Marktes (Marktversagen) „rechtfertigen"? (Abschnitt 2.)

2. Ist in einem freien Marktsystem zu erwarten, daß es bei entsprechendem Bedarf nach Leitungspartizipation spontan neue Märkte hervorbringt, auf denen die Arbeitnehmer Leitungspartizipationsrechte gegen Zahlung eines entsprechenden Preises erwerben können? (Abschnitt 3.1)

3. Führt die gesetzlich erzwungene Leitungspartizipation zu negativen externen Effekten bei den Arbeitnehmern und inwieweit lassen sich diese dadurch vermeiden, daß die Kapitaleigner die Möglichkeit erhalten, den Arbeitern die Partizipationsrechte wieder abzukaufen? (Abschnitt 3.2)

4. Sind Situationen denkbar, in denen die Kapitaleigner spontan (freiwillig) Arbeitnehmer in die Leitungsorgane von Unternehmen kooptieren? (Abschnitt 4.)

5. Wie beeinflußt die Leitungspartizipation der Arbeiter den Wettbewerb und die Neigung der Unternehmen zu Wettbewerbsbeschränkungen? (Abschnitt 5.)

Unter Leitungspartizipation wird mit der Mitbestimmungskommission die „institutionelle Teilnahme der Arbeitnehmer oder ihrer Vertreter an der Gestaltung und inhaltlichen Festlegung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses im Unternehmen"[1] verstanden[2]. Da

[1] Bericht der Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei Mitbestimmung (Kommissionsbericht), Bundestagsdrucksache VI/334, S. 56.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hier beabsichtigt ist, die erwähnten Fragen grundsätzlich (theoretisch) zu behandeln, kann an dieser Stelle auf die Darstellung und Analyse konkreter Formen der Leitungspartizipation verzichtet werden.

2. Arbeitsvertrag, externe Effekte und Leitungspartizipation

2.1 Der theoretische Ansatzpunkt: externe Effekte und Leitungspartizipation

Nach Ansicht einer in der Mitbestimmungsdiskussion vielzitierten Autorin ist die „Begründetheit... (der) allgemeinen Forderung nach einer Mitbestimmung im Unternehmen... für die Politik und die Wissenschaft inzwischen ein Datum geworden und gilt als ausdiskutiert"[3]. Mit Recht? — Zumindest, was das Ausdiskutiertsein anlangt, sind Zweifel angebracht[4], wie im folgenden zu zeigen sein wird.

Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß Leitungspartizipation der Arbeiter ein Mittel ist, negative externe Effekte zu vermeiden, und daß die Forderung nach Leitungspartizipation der Arbeiter eine marktkonforme — und damit starke — Begründung erhalten könnte, wenn das Auftreten negativer externer Effekte im Arbeitsverhältnis nachweisbar wäre.

Unter externen Effekten werden hier direkte, d. h. nicht marktmäßig über Preise und Preisänderungen vermittelte, Folgen (legitimer) Entscheidungen auf das Nutzenniveau oder Produktionsniveau (Gewinnniveau) von Wirtschaftssubjekten verstanden, die an der Entscheidungsfindung institutionell nicht beteiligt sind (Betroffenen), wobei die Erzeuger dieser Effekte (Beteiligten) das Auftreten derselben nicht in ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Zur Vermeidung negativer externer Effekte stehen grundsätzlich drei Mittel zur Verfügung[5]:

---

[2] Daneben existieren natürlich noch andere Formen der Leitungspartizipation von Unternehmensangehörigen und Außenstehenden. (Siehe dazu *Gernot Gutmann,* Markt und Partizipation, in: Wolfram Engels [Hrsg.], Neue Wege in der Arbeitswelt, Frankfurt/Main 1978, S. 198 ff.)

[3] *Dorothea Brinkmann-Herz,* Die Unternehmensmitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland: Der lange Weg einer Reformidee, Köln 1975, S. 7. Der Ausdruck „Mitbestimmung im Unternehmen" meint dasselbe wie „Leitungspartizipation".

[4] „... so wird deutlich, wie wenig das Mitbestimmungsproblem bisher theoretisch durchdacht worden ist". (*Wolfram Engels,* Einführung — Der neue Rang der Arbeitswelt, in: derselbe: Neue Wege in der Arbeitswelt, S. 23.) Siehe auch *Svetozar Pejovich'* Bemerkung, daß „there are very few theoretical works on the consequences of codetermination written at a professionally acceptable level of quality". (*Svetozar Pejovich,* A New Perspective for the West, in: derselbe, The Codetermination Movement in the West, Massachusetts, Toronto 1978, S. 17.)

[5] Siehe *Guy Kirsch,* Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen 1974, S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

a) Man verbietet alle Handlungen, die negative externe Effekte hervorrufen.

b) Man macht die Beteiligten zu den allein Betroffenen, indem sie „automatisch" oder von Fall zu Fall gezwungen werden, die Träger externer Kosten zu entschädigen (Internalisierung des externen Effektes).

c) Man beteiligt die Betroffenen an den die externen Effekte verursachenden Entscheidungen. Dies kann entweder dadurch geschehen, daß ein neues Entscheidungskollektiv (Club) gegründet wird oder daß die Betroffenen einem bereits bestehenden Kollektiv (Club) der Entscheidungsträger beitreten. Letzteres geschieht offensichtlich mit der Einführung der Leitungspartizipation der Arbeiter. Leitungspartizipation wäre also ein Verfahren zur Vermeidung externer Effekte. Doch, liegen überhaupt negative externe Effekte vor? Nähere Analyse des Arbeitsverhältnisses kann eine Antwort liefern.

2.2 Das Arbeitsverhältnis als Vertrags- und Gewaltverhältnis

Das Arbeitsverhältnis wird durch den Arbeitsvertrag begründet. Ein Arbeitsvertrag (employment contract) zwischen einer natürlichen oder juristischen Person B (Arbeitgeber) und einer natürlichen Person W (Arbeiter) hat zum Inhalt, daß Person W die Autorität von B anerkennt und B sich verpflichtet, dafür einen festgelegten Preis (Lohn) an W zu zahlen[6]. X sei die Menge aller von einem Arbeiter auszuführenden produktiven Handlungsmuster[7] und x ein Element dieser Menge. B übt dann Autorität über W aus, wenn W dem B erlaubt, x auszuwählen. „That is, W accepts authority when his behavior is determined by B's decision[8]."

Wenn der Arbeiter mit dem Käufer seiner Arbeitskraft den Arbeitsvertrag abschließt, dann stehen beide als autonome Vertragspartner in einem Verhältnis der Gleichrangigkeit. Die korrespondierenden Wil-

[6] Siehe *Herbert Simon,* A Formal Theory of the Employment Relation, in: derselbe, Models of Man, 5. Aufl., New York, London, Sydney 1967, S. 184.

[7] Die Elemente dieser Menge unterscheiden sich durch die Art der Arbeitsaufgaben, die Arbeitszeit, den Arbeitsort, die Genauigkeit sowie die konkrete Arbeitsumwelt. Die gleiche Arbeit kombiniert mit verschiedenen Arbeitsumwelten führt zu unterschiedlichen Handlungsmustern.

[8] Der Arbeitsvertrag unterscheidet sich wesentlich vom normalen Kaufvertrag. Im Gegensatz zum Kaufvertrag (sales contract), bei dem Leistung und Gegenleistung genau festgelegt sind, ist beim Arbeitsvertrag nur eine Gegenleistung, nämlich der Lohn, genau spezifiziert. Das, was der Arbeiter konkret zu leisten hat, bleibt weitgehend unspezifiziert. (Siehe *Herbert Simon,* S. 184.) Die Notwendigkeit vertraglicher Anerkennung von Autorität resultiert aus dieser Unbestimmtheit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lenserklärungen begründen bei Fehlen willkürlichen Zwangs ein freies Vertragsverhältnis.

Das Arbeitverhältnis erschöpft sich jedoch nicht in diesem Vertragsverhältnis, vielmehr tritt der Arbeiter für die Dauer des praktischen Vollzugs der Arbeit in ein durch die Anerkennung der Autorität begründetes Gewalt- oder Herrschaftsverhältnis. Während der Bereich des Vertragsverhältnisses durch die Möglichkeit des Verhandelns zwischen grundsätzlich Gleichrangigen gekennzeichnet ist, gilt für das Gewaltverhältnis das Prinzip der Über- und Unterordnung — der Arbeitgeber befiehlt, der Arbeiter hat zu gehorchen[9].

2.3 Das Gewaltverhältnis als Quelle negativer externer Effekte

Im Arbeitsverhältnis ist nur eine Quelle negativer externer Effekte denkbar, nämlich die Unterordnung des Arbeiters unter fremde Leitungs- und Organisationsgewalt, die mit seiner Integration in das Unternehmen verbunden ist, kurz: die Autoritätsbeziehung oder das Gewaltverhältnis[10]. Der einzelne Arbeiter erlebt die Autoritätsbeziehung als Fremdbestimmung des von ihm auszuführenden Handlungsmusters, oder anders formuliert: durch das Fehlen der ihm ansonsten zuerkannten Möglichkeit, seine Zwecke selbst zu wählen und eigene Initiativen zu entfalten. Der Käufer der Arbeitskraft bestimmt das vom Standpunkt seiner Ziele beste Handlungsmuster des Arbeiters, ohne dabei die physischen oder psychischen Folgen auf den von seiner Entscheidung betroffenen Arbeiter (voll) zu berücksichtigen. Betrachtet man lediglich das Gewaltverhältnis, dann ließe sich von einem (negativen) externen Effekt sprechen.

2.4 Internalisierung des externen Effekts über den Markt. Eine property-rights-theoretische Analyse

Wer in dem unternehmensinternen Gewaltverhältnis die Quelle negativer externer Effekte für den Arbeiter sieht und deshalb die Forderung nach Einführung von Leitungspartizipation stellt, um die Betroffenen zu den Beteiligten zu machen, sollte bedenken, daß die Anerkennung des Gewaltverhältnisses durch den Arbeiter gerade Gegen-

[9] Diese für das Arbeitsverhältnis typische Dichotomie im Vertrags- und Gewaltverhältnis wird auch von der Mitbestimmungskommission im Zusammenhang mit der Ableitung der Mitbestimmung hervorgehoben. (Siehe Kommissionsbericht. S. 56.) Siehe auch *Eckhard Häberle*, Ein politisches Modell der Unternehmung, in: Partizipation in Betrieb und Gesellschaft, Hrsg.: Jürgen Backhaus u. a., Frankfurt/Main 1978, S. 22 f. und S. 26.

[10] Das mit den meisten negativen externen Effekten verbundene Gewaltverhältnis ist sicherlich das Sklavenverhältnis. David Ellermann vertritt die Ansicht, daß jedes Arbeitsverhältnis ein Sklavenverhältnis sei. (Zitiert nach *Eckhard Häberle*, S. 23.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stand des Arbeitsvertrages ist und daß eben dafür ein Teil des Lohnes gezahlt wird. Dann aber ist nicht auszuschließen, daß mögliche externe Effekte bereits marktmäßig internalisiert sind — und damit nicht mehr existieren.

Eine Analyse auf der Grundlage des property-rights-Ansatzes führt zu vertiefter Erkenntnis. Im property-rights-Ansatz werden Güter als Bündel von Verfügungsrechten (Eigentumsrechten) angesehen, und Furubotn und Pejovich kommen deshalb zu der Ansicht, daß „trade generates contractual agreements, not so much to exchange goods, but to exchange bundles of property rights to do things with those goods"[11]. Man zählt im allgemeinen zu den Verfügungsrechten das Recht, ein Gut zu gebrauchen bzw. zu verbrauchen; das Recht, Erträge aus einem Gut zu ziehen; das Recht, Form und/oder Substanz des Gutes zu verändern; das Recht, die genannten Rechte auf andere zu übertragen.

Da sich aus den Verfügungsrechten des einen die Verfügungsbeschränkungen des anderen ergeben, regeln Eigentumsrechte die Dominanzbeziehungen zwischen Menschen in bezug auf Entscheidungen über die Nutzung (Behandlung) von Gütern[12]. Voraussetzung ist allerdings, daß die Eigentumsrechte wohldefiniert sind.

Was für Rechte werden nun vermittels des Arbeitsvertrages ausgetauscht? Die Antwort lautet: Verfügungsrechte an Arbeitskraft[13] und Verfügungsrechte an Geld. Die Verfügungsrechte an Arbeitskraft umfassen das Recht, Arbeitskraft produktiv zu ge- und verbrauchen, worin folgende Rechte eingeschlossen sind: a) das Recht auf Verausgabung von Arbeitskraft durch den Arbeiter; b) das Recht, das (die) Handlungsmuster des Arbeiters zu bestimmen (Autorität) und c) das Recht auf Aneignung des Teils der Produktion, der dem Tätigwerden des Arbeiters zu verdanken ist.

Wie sich die marktmäßige Internalisierung möglicher externer Effekte aus dem Gewaltverhältnis vollzieht, läßt sich anhand einer kurzen Vermögensrechnung illustrieren.

Vor dem Verkauf der Verfügungsrechte an der Arbeitskraft sind diese Bestandteil des Realvermögens des Arbeiters. Verkauft dieser

---

[11] Erik Furubotn, Svetozar Pejovich (eds.), The Economics of Property Rights, Cambridge (Mass.) 1974, S. 3.

[12] Siehe *Alfred Schüller*, Property Rights, unternehmerische Legitimation und Wirtschaftsordnung, in: Ökonomische Verfügungsrechte und Allokationsmechanismen in Wirtschaftssystemen, Hrsg.: Karl-Ernst Schenk, Berlin 1978, S. 30.

[13] Spätestens seit Marx sollte klar sein, daß nicht Arbeit bzw. ein Verfügungsrecht an Arbeit getauscht wird. Arbeit ist der Verbrauch (Nutzung) von Arbeitskraft, also ein Prozeß. Verfügungsrechte können nur an „Beständen" sinnvoll definiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

seine Arbeitskraft, schichtet er lediglich seinen Vermögensbestand um. Das Realvermögen sinkt um genau den Betrag, um den sein Geldvermögen steigt (Arbeitseinkommen). Sein Reinvermögen bleibt also unverändert.

Die Differenzierung zwischen dem Wert seines Arbeitsvermögens aus der Verwertung durch den Abschluß eines employment contract und dem Wert derselben aus der Verwertung im Wege eines sales contract oder durch den Verkauf an sich selbst (Eigennachfrage) kann als objektives Maß für die subjektive Bewertung der Unannehmlichkeiten des Eingehens eines Autoritätsverhältnisses gelten. Diese Differenz reicht mindestens aus, den Arbeiter für das Ertragen der Unannehmlichkeiten eines Autoritätsverhältnisses zu entschädigen. Die Ausübung der Autorität durch den Käufer der Arbeitskraft bringt den Arbeiter dann also auf keine Indifferenzkurve, die einen niedrigeren Ophelimitätsindex hat als die bestmögliche von ihm auf andere Weise erreichbare.

Als Fazit ergibt sich: Wenn und insofern im Lohn eine Komponente zur Kompensation der Schäden enthalten ist, die der Arbeiter wegen des Autoritätsverhältnisses erleidet, liegt kein negativer externer Effekt vor. Es kann daher die Forderung nach Einführung einer Leitungspartizipation auch nicht mit dem Auftreten negativer externer Effekte aus dem Vorhandensein eines Gewaltverhältnisses begründet werden[14].

Woher wissen wir, ob tatsächlich im Einzelfall eine Kompensation für die Schäden aus dem Autoritätsverhältnis erfolgt?

Von der Überlegung ausgehend, daß die Antwort auf diese Frage ein Wissen voraussetzt, das nur der einzelne Arbeiter besitzen kann, ist immer dann eine Kompensation anzunehmen, wenn der Arbeitsvertrag freiwillig abgeschlossen wurde. Auf diese Freiwilligkeit des Abschlusses des Arbeitsvertrages kommt es also an[15].

---

[14] Die Ansicht von Wagener, daß durch den Verkauf von Arbeitskraft dadurch ein externer Effekt entstehe, daß Eigentum und Kontrolle über die Arbeitskraft getrennt werden, ist verfehlt. Denn mit dem Verkauf seiner Arbeitskraft ist der Arbeiter nicht mehr ihr Eigentümer. Es besteht demgemäß auch kein Bedarf nach Internalisierung eines externen Effektes. (Siehe *Hans-Jürgen Wagener*, Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin, Heidelberg, New York 1979, S. 211.)

Aus dem nämlichen Grunde kann auch der Vorstellung von Weise nicht gefolgt werden, daß eine Besonderheit des Arbeitsvertrages darin liege, daß er nicht — wie dies bei anderen Tauschvorgängen der Fall ist — die Eindeutigkeit der Neudefinition von Eigentumsrechten bewirke. Der Arbeiter verfügt — property-rights-theoretisch gesehen — nicht mehr über die Arbeitskraft (physikalisch—chemisch—biologisch schon). (Siehe *Peter Weise*, Neue Mikroökonomie, Würzburg, Wien 1979, S. 182.)

[15] Natürlich ergibt sich sofort die weitere Frage, die zwar in der Praxis zu Schwierigkeiten führen mag, aber am Grundsätzlichen nichts ändert, wann ein Vertragsabschluß denn als freiwillig zu klassifizieren ist. Diese Frage läßt sich meines Erachtens nicht losgelöst von der jeweiligen Rechtstradition

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.5 Grad des Autoritätsverhältnisses und Kompensation

Autoritätsverhältnisse können eine unterschiedliche Intensität aufweisen — ein Faktor, der in der bisherigen Analyse noch keine Berücksichtigung fand. Wie läßt er sich in die Überlegungen einbauen?

Ausgegangen sei von der folgenden Graphik.

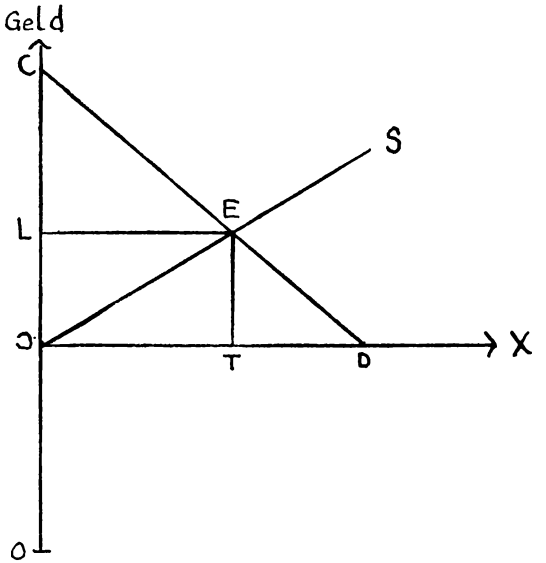


Abbildung 1

Die Menge der von einem Arbeiter ausführbaren Handlungsmuster werde repräsentiert durch eine skalierbare Variable „X“[16], die auf der Abszisse abgetragen wird. Die Kurve O'S bildet die Nutzeneinbußen (gemessen in Geld) ab, die ein (repräsentativer) Arbeiter dadurch erfährt, daß sich die Zahl der Handlungsmuster, aus denen der Käufer seiner Arbeitskraft das Recht erworben hat auszuwählen, um — grob gesprochen — jeweils eine Einheit erhöht[17]. Mit zunehmendem X steigt

beantworten. Ihr sind die Kriterien dafür zu entnehmen, wann ein Vertrag nicht mehr als freiwilliger gelten kann, sondern als willkürlich erzwungener oder unter Ausnutzung einer Notlage zustandegekommener. Wer auf Grund seiner sozialphilosophischen Überzeugung die Möglichkeit eines freiwilligen Abschlusses eines Arbeitsvertrages überhaupt leugnet, braucht sich natürlich über die Bestimmung der Grenzen zwischen Freiwilligkeit und Zwang (bzw. Notlage) keine Gedanken zu machen.

[16] Das ist auch die Annahme von *Herbert Simon*, S. 186. Da es hier lediglich darum geht, das Prinzip zu verdeutlichen, kann man auch eine Kardinalskala wählen.

[17] Diese Kurve des marginalen Schadens des Arbeiters kann als (Quasi-) Nachfragekurve nach Selbstbestimmung bzw. als (Quasi-)Angebotskurve an Fremdbestimmung im Arbeitsverhältnis interpretiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Grad an Fremdbestimmtheit (Entfremdung) bzw. der Grad des Autoritätsverhältnisses (damit der Gehalt des Verfügungsrechtes an der Arbeitskraft aus der Sicht des Käufers).

Die Kurve DC stellt die marginalen Vorteile (Gewinnzuwächse) dar, die der Käufer von Arbeitskraft als Folge einer Erweiterung der Zahl der Handlungsmuster, aus denen er das Recht hat auszuwählen, um — grob gesprochen — jeweils eine Einheit erwartet[18].

Die Strecke OO' repräsentiert das Lohneinkommen, das der Arbeiter aus der Verwertung seiner Arbeitskraft im Wege des sales contract erzielen kann.

Angenommen, der Preis für das Recht des Käufers der Arbeitskraft aus Handlungsmustern auswählen zu dürfen, betrage ET pro Handlungsmuster. Welchen Umfang (sprich: Autoritätsgrad) wird dieses Recht annehmen[19]?

Bei freiwillig abgeschlossenem Arbeitsvertrag wird nur ein Umfang zustandekommen können, dem beide gemeinsam zustimmen. Autoritätsgrade, denen beide zustimmen können, liegen auf der Geraden EL. Gleichgewicht herrscht bei einem Umfang des Autoritätsgrades von O'T.

Das gesamte Lohneinkommen des Arbeiters beträgt in diesem Fall $OO' + ET \cdot O'T$. Es enthält also eine Kompensation für seinen Schaden aus der Autoritätsbeziehung. Ein negativer externer Effekt existiert nicht. Der Arbeitgeber berücksichtigt bei seiner Entscheidung die bei dem Arbeiter auftretenden spillovers. Anders ausgedrückt: Der Arbeitgeber kann dem Arbeiter nicht jedes beliebige Handlungsmuster aus der Menge O'D oktroyieren, sondern nur solche, die im Bereich O'T liegen — und dafür hat er einen entsprechenden Preis bezahlt. Für die Einführung von Leitungspartizipation zum Zweck der Internalisierung externer Effekte besteht demgemäß kein Anlaß mehr[20, 21].

---

[18] Diese Kurve kann auch als (Quasi-)Nachfragekurve nach Fremdbestimmung der Arbeit interpretiert werden. Der Vorteil des Abschlusses eines employment contract für den Käufer der Arbeitskraft resultiert aus der anfänglichen Unsicherheit über das beste konkrete Handlungsmuster des Arbeiters in der Laufdauer des Vertrages. Bei Vertragsabschluß weiß der Arbeitgeber noch nicht, welches x das beste ist. (Siehe *Herbert Simon*, S. 185.) „That is, B will pay for the privilege of postponing, until some time after the contract is made, the selection of x". (*Herbert Simon*, S. 185.)

[19] Natürlich könnte man auch den Umfang des Rechts als vorgegeben ansehen.

[20] Festzuhalten ist auch, daß sich der Arbeiter bei Kenntnis seiner Schadensfunktion und freiwilligem Abschluß des Arbeitsvertrages stets für seinen Schaden entschädigen lassen kann.

Allerdings mögen hier und da noch nichtmarktmäßig internalisierte externe Effekte vorhanden sein, weil der Durchschnittspreis, der bei Kollektivverhandlungen für ein Recht bestimmten Umfanges ermittelt wird, bei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Leitungspartizipation und spontane Ordnung

Es ist bemerkenswert, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Einführung der Leitungspartizipation ausnahmslos als legislative Aufgabe gedeutet wurde. Der Tarifvertrag — und damit der Markt — als Alternative zum Gesetz wurde im Gegensatz zu anderen Ländern nie ernsthaft in Erwägung gezogen[22]. Dies ist um so überraschender, als in der Bundesrepublik Deutschland den unmittelbar Betroffenen die primäre Kompetenz für die Regelung aller sie angehenden Fragen zugewiesen wird[23].

3.1 Der Markt für Partizipationsrechte

Angenommen, die Wohlfahrt U der Belegschaft eines repräsentativen Unternehmens sei eine Funktion des Lohneinkommens (L) und des Grades an sinnvoller und befriedigender Arbeit (S)[24] : U = U(L,S), mit

---

dem einen oder anderen Arbeiter niedriger ist als sein marginaler Schaden. Daraus folgt jedoch nicht notwendig, daß auch sein Gesamtschaden nicht kompensiert wird.

Die vorgetragene einzelwirtschaftliche Analyse ist unabhängig vom Beschäftigungsgrad der Volkswirtschaft gültig. Allerdings ist davon auszugehen, daß in Zeiten starker Unterbeschäftigung die individuellen marginalen Schadenskurven flacher verlaufen als in Vollbeschäftigungsperioden. Bei sinkendem Lohneinkommen wird ein größerer Autoritätsgrad hingenommen. Auch muß der Verlauf der Grenzschadenskurve historisch relativiert werden. In der Frühphase der Industrialisierung empfanden ehemalige Leibeigene und Sklaven vermutlich nicht die Grenzschäden, die heutige Arbeiter empfinden.

[21] Analog läßt sich argumentieren, wenn man das Problem der Nicht-Separabilität von exklusiven Verfügungsrechten betrachtet. Ein Arbeiter kann als Inhaber eines Bündels exklusiver Verfügungsrechte angesehen werden, die sich analytisch als Rechtskomponenten eines Rechtsvektors auffassen lassen. Aufgrund der Nicht-Separabilität der Rechtskomponenten tritt der Fall ein, daß derjenige, der das Verfügungsrecht über seine Arbeitskraft verkauft, sich damit zugleich einer Vielzahl anderer exklusiver Verfügungsrechte begibt (negativer externer Effekt). Während seiner Arbeitszeit ist nämlich der Arbeiter der Gewalt des Käufers seiner Arbeitskraft unterworfen, und zwar der Arbeiter als Ganzes, als Träger aller Rechtskomponenten. Wenn man bedenkt, daß die mit dem Eingehen des Arbeitsverhältnisses verbundene Preisgabe sonstiger Verfügungsrechte ihren Niederschlag in der Schadensfunktion des Arbeiters finden wird, dann ist auch hier eine marktmäßige Internalisierung eines negativen externen Effektes möglich. (Zur Nicht-Seperabilität von Rechtskomponenten siehe *Lothar Wegehenkel*, Coase Theorem und Marktsystem, Tübingen 1980).

[22] Die Brauchbarkeit des Tarifvertrages betont unter Hinweis auf die Erfahrungen in anderen Ländern *Spiros Simitis*. (Siehe z. B.: Von der institutionalisierten zur problembezogenen Mitbestimmung, in: Arbeit und Recht, H. 11/1975, S. 321 ff.) Von der grundsätzlichen Möglichkeit, Leitungspartizipation über freiwillige vertragliche Verhandlungen einzuführen, geht auch *Svetozar Pejovich*, Codetermination, S. 18, aus.

[23] Siehe *Spiros Simitis*, S. 327.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

$\frac{\partial U}{\partial L} > 0$ und $\frac{\partial U}{\partial S} > 0$. Unterstellt man ferner, daß der Grad an sinnvoller und befriedigender Tätigkeit positiv korreliert ist mit dem Grad an Leitungspartizipation (P)[25], dann läßt sich schreiben:

$$U = U(L,P), \text{ mit: } \frac{\partial U}{\partial L} > 0 \text{ und } \frac{\partial U}{\partial P} > 0.$$

Im folgenden geht es um die Frage, ob das Marktsystem so funktionsfähig ist, daß Leitungspartizipation der Arbeiter spontan entsteht, wenn dafür ein Bedürfnis vorhanden sein sollte.

Leitungspartizipation entsteht spontan, wenn sie freiwillig (einstimmig), also durch Vertrag zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern vereinbart wird. Freiwillig wird die Leitungspartizipation immer dann eingeführt werden, wenn sich beide Vertragspartner Vorteile daraus erhoffen und die Voraussetzungen für die Aufnahme von Verhandlungen (Bildung eines Marktes) gegeben sind.

Eine Antwort auf die gestellte Frage läßt sich anhand der folgenden Graphik ermitteln.

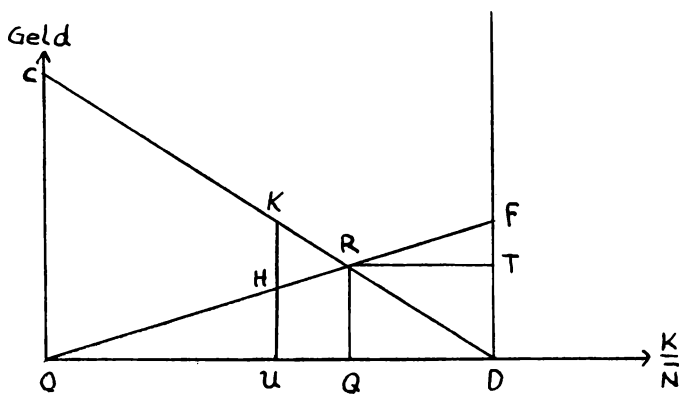


Abbildung 2

$\overline{N}$ sei das Maximum an Personen, die in einem Leitungsorgan eines Unternehmens sitzen können.

---

[24] Eine nähere Bestimmung gibt *Robert Nozick*, Anarchie, Staat, Utopia, S. 226 f. Darüber hinaus wird man von einer befriedigenden Arbeit verlangen, daß die Arbeitsumwelt zufriedenstellend ist und kein Raubbau an der Arbeitskraft betrieben wird.

[25] Der Grad an Leitungspartizipation der Arbeiter werde gemessen an der Zahl der Arbeiter(-vertreter) in den Organen eines Unternehmens.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

K sei die Zahl der Kapitaleigner im Leitungsorgan; N - K die Zahl der Arbeitnehmer (-vertreter).

Die Kurve CD stelle die marginalen Vorteile der Kapitaleigner dar, die diese durch eine Erhöhung von K (und damit K/N) um jeweils eine Einheit erwarten.

Die Kurve OF sei die Kurve der marginalen Nachteile der Arbeiter, die diese aus der Erhöhung der Leitungspartizipation der Kapitaleigner um jeweils einen Sitz erwarten.

In der Ausgangssituation sei das Recht der Leitungspartizipation bei den Kapitaleignern monopolisiert, ($K = \overline{N}$). Der marginale Vorteil der Kapitaleigner ist also Null (D); der marginale Schaden der Arbeiter beträgt DF.

Das Recht zur Leitungspartizipation ist eindeutig definiert; es ist knapp und nützlich — für die Kapitaleigner wie für die Arbeitnehmer. Die Voraussetzungen für die Bildung eines Marktes sind insofern also erfüllt. Die Arbeiter würden für den „letzten" Mann im Unternehmensorgan höchstens DF zahlen können, einen Betrag also, der auf jeden Fall höher ist als der, mit dem die Kapitaleigner diesen „letzten" Mann bewerten. Die Möglichkeiten zum freiwilligen Tausch sind erschöpft, wenn die Arbeiter QD Sitze zum Preis von RQ Geldeinheiten pro Sitz erworben haben[26].

---

[26] Würde sich dieser Markt bilden, dann wäre das Marktsystem spontan um einen Markt komplexer geworden. Seine Funktionsfähigkeit wäre gestiegen, weil ein vorhandenes, aber bisher unbefriedigtes Bedürfnis nunmehr befriedigt werden kann: nämlich das von den Arbeitern empfundene Bedürfnis nach Leitungspartizipation.

Tatsächlich haben sich solche Märkte für das (reine) Recht auf Leitungspartizipation nur höchst selten gebildet. Dafür gibt es im wesentlichen drei Gründe: 1) Die Kosten der Spezifizierung und des Austauschs des Rechts der Leitungspartizipation sind zu hoch. 2) Wenn man von Ersparnissen absieht, müßte der Preis für Partizipationsrechte in Form des Verzichtes auf einen Teil des Lohneinkommens entrichtet werden. Diesen Preis aber mögen viele Arbeiter als zu hoch empfinden, woraus dann allerdings zu schließen wäre, daß sie den Nutzen der Leitungspartizipation relativ gering einschätzen. 3) Die Errichtung der Leitungspartizipation der Arbeiter ist ein Kollektivgut, von dessen Nutzung kein Arbeiter ausgeschlossen werden kann. Für einen rationalen Arbeiter ist es deshalb vorteilhaft, die free-rider-Position einzunehmen und sich nicht an der Finanzierung des Kaufs von Partizipationsrechten zu beteiligen. Auf spontane Weise wird dann keine Nachfrage nach Leitungspartizipation entstehen, selbst dann nicht, wenn die Arbeiter mit Lohnverzicht zahlen könnten und die Leitungspartizipation nützlich wäre. Hier liegt ein klassischer Fall von Marktversagen vor. Allerdings bliebe noch ein Ausweg: Die Gewerkschaften als Vertreter der Arbeiter könnten den Kauf von Partizipationsrechten finanzieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2 Einführung der Leitungspartizipation als Quelle negativer externer Effekte

Angenommen, es würden den Arbeitern QD (1/3 N) Sitze im betrachteten Unternehmensorgan gesetzlich zugeteilt. Für das Recht, QD Sitze im Unternehmensorgan besetzen zu können, hätte im Markt mindestens ein Preis von RQ (Geldeinh.) pro Sitz entrichtet werden müssen. Der Flächeninhalt des Rechtecks RQDT gibt somit den Wert wieder, um den das Vermögen der Arbeiterschaft auf Grund der gesetzlichen Einführung der Leitungspartizipation gestiegen ist. Um eben diesen Wert ist das Vermögen der Kapitaleigner geringer als bei der Markt-Lösung. In dieser Höhe findet also eine Enteignung statt, oder anders formuliert: eine gesetzlich oktroyierte Umverteilung von Vermögen zu Lasten der Kapitaleigner. Damit wird jedoch durch die Einführung der Leitungspartizipation ein negativer externer Effekt erzeugt, den (zunächst) die Kapitaleigner zu tragen haben.

Ein solcher negativer externer Effekt entsteht natürlich auch, wenn in der Ausgangssituation die Arbeitnehmer (-vertreter) bereits über ein Drittel der Sitze im Unternehmensorgan verfügen und per Gesetz eine paritätische Leitungspartizipation eingeführt wird. Die Wirkungen dieser Maßnahme seien anhand des folgenden Schachteldiagramms dargelegt.

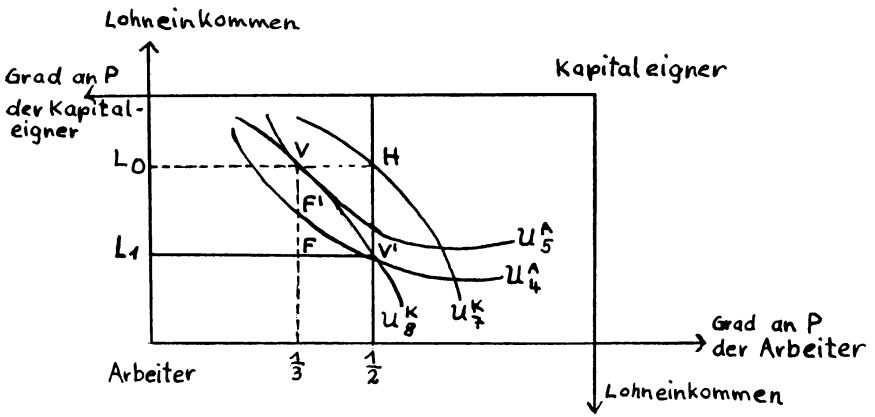


Abbildung 3

Punkt V repräsentiert die Ausgangssituation (Lohneinkommen L_0, „Drittelparität" der Arbeiter). Bliebe das Lohneinkommen gleich, dann führte die paritätische Leitungspartizipation zu einem negativen externen Effekt bei den Kapitaleignern, der in dem Übergang von Indifferenzkurve U_8^K auf U_7^K (Punkt H) zum Ausdruck kommt. Diesem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

negativen externen Effekt werden die Kapitaleigner durch eine Senkung des Lohneinkommens auf L_1 auszuweichen versuchen. Gelingt ihnen dies, dann sinkt die Wohlfahrt der Arbeiter (Übergang von U_5^A auf U_4^A[27].

Es zeigt sich also, daß die „Schenkung" des Verfügungsrechts der Leitungspartizipation qua Gesetzesbeschluß für die Arbeiter durchaus nicht kostenlos sein muß. In der Verringerung der Wohlfahrt der Arbeiter kommt nichts anderes zum Ausdruck als ein negativer Effekt — produziert von Politikern.

Der genannte von den Arbeitern zu tragende negative externe Effekt läßt sich jedoch vermeiden, wenn man es diesen ermöglicht, die gesetzlich initiierte Substitution von „konsumtiven Glück" durch „produktives Glück" ganz oder zum Teil wieder rückgängig zu machen[28]. Das Instrument dazu ist der Markt für Partizipationsrechte. In Abb. 3 entspricht die Beschaffungspreisobergrenze für Partizipationsrechte z. B. im Umfang der Differenz $\frac{1}{2}\overline{N} - \frac{1}{3}\overline{N}$ der Strecke VF. Da die Abgabepreisuntergrenze F'F beträgt, also niedriger liegt als die Beschaffungspreisobergrenze, ist die Voraussetzung für einen Tausch gegeben[29]. Für den auszuhandelnden Preis „p" gilt: $VF \geq p \geq F'F$. Zahlten die Kapitaleigner für die genannten Partizipationsrechte z. B. den Preis $VF\ (= L_0 - L_1)$, dann wäre der negative externe Effekt bei den Arbeitern beseitigt. Ihr Wohlfahrtsniveau wäre wieder auf der alten Höhe (Punkt V).

4. Die Kooptationsstrategie

Bei der Kooptationsstrategie übertragen die Kapitaleigner den Arbeitern freiwillig und unentgeltlich Partizipationsrechte. Ein solches Vorgehen wird meistens mit altruistischen Motiven begründet. Die

---

[27] Eine solche Wohlfahrtseinbuße muß nicht das Ergebnis des Planes der Gruppe der Kapitaleigner sein. Sie kann auch unbeabsichtigt dadurch erfolgen, daß als Folge der Leitungspartizipation die „Produktivität" des Unternehmens sinkt mit dem Ergebnis, daß nunmehr vergleichsweise niedrigere Lohneinkommen gezahlt werden können (Veränderung der Höhe des Box-Diagramms). Plausible Erklärungen der produktivitätsmindernden Wirkungen der Leitungspartizipation enthält das Buch von *Gerhard Prosi*, Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Mitbestimmungsgesetzes von 1976, Köln 1978, S. 79, 86, 92 f.

[28] Daß die Arbeiter das „konsumtive Glück" mehr schätzen als das „produktive" zeigt sich u. a. in dem geringen Stellenwert, den die Leitungspartizipation in ihrer Präferenzordnung einnimmt. Ähnliche Erfahrungen sind auch aus Jugoslawien überliefert. (Siehe *Alfred Schüller*, S. 68; *Ljubo Sirc*, Theorie und Praxis der Arbeiterselbstverwaltung, in: Wirtschaftspolitische Chronik, H. 2/1978, S. 146 f.)

[29] Analoge Aussagen lassen sich für Abb. 2 formulieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kooptationsstrategie kann jedoch auch aus dem Gewinninteresse der Kapitaleigner abgeleitet werden. Die Vorteilhaftigkeit eines solchen freiwilligen Abtretens von Partizipationsrechten läßt sich zeigen, wenn man den Kapitaleignern die Zielsetzung unterstellt, die Kosten intra- und interkollektiver Konflikte zu minimieren.

Interkollektive Konflikte sind Auseinandersetzungen zwischen dem Kollektiv der Kapitaleigner (Gesellschafter) einerseits und der Arbeiterschaft andererseits. Solche Konflikte können dadurch entstehen, daß Entscheidungen der Unternehmensleitung den Interessen der Arbeiter entgegenlaufen und auf Grund von Widerspruch geändert werden müssen, was Kosten verursachen und den Gewinn schmälern wird. Durch interkollektive Konflikte bedingte Kosten können sich auch im Sinken der Arbeitsproduktivität zeigen. Es sei angenommen, daß diese Konflikte und Kosten sich in dem Maße verringern, in dem Arbeitnehmer in das Unternehmensorgan kooptiert werden[30].

Allerdings muß bei zunehmender Leitungspartizipation der Arbeiter verstärkt mit intrakollektiven Konflikten und dadurch bedingten Kosten gerechnet werden. Diese Kosten haben den gleichen Charakter wie die aus der Theorie der Kollektive bekannten erwarteten externen Kosten. Sie entstehen den Kapitaleignern, wenn die für alle verbindlichen Entscheidungen des Leitungskollektivs nicht oder nicht vollständig (Kompromiß) ihren Interessen entsprechen[31].

Wie die marginalen inter- und intrakollektiven Kosten in Abhängigkeit vom Grad an Leitungspartizipation der Arbeiter vermutlich verlaufen, zeigt die folgende Abbildung 4.

---

[30] Es darf dabei jedoch nicht übersehen werden, daß sich die Vertreter der Arbeitnehmer in den Unternehmensorganen der „Basis" entfremden können, was u. U. die Gefahr interkollektiver Konflikte erhöht. Hingewiesen sei auf das Beispiel der Montan-Industrie, in der bekanntlich die Zahl der wilden Streiks besonders hoch ist.

[31] Diese erwarteten externen Kosten können beträchtlich sein. Sie resultieren insbesondere aus Änderungen von Zielsetzungen (Zielkonflikte) des Unternehmens, etwa dem Übergang von der unbeschränkten Rentabilität zur eingeschränkten (bedingten) Rentabilität. (Siehe dazu *Gerhard Prosi*, S. 13 ff., sowie Kommissionsbericht, S. 42 und S. 76 ff.) Weitere Kosten ergeben sich aus dem Anspruch der Arbeiter, am Gewinn mittels „sozialer" Nebenleistungen zu partizipieren. Ganz allgemein verringert sich die Fähigkeit der Unternehmen, Varietät zu produzieren, was ihre Überlebenschancen in einer turbulenten Umwelt schwächt. Zusätzliche Kosten entstehen auch, wenn Umstrukturierungen gebremst werden, übertriebene Arbeitsplatzsicherung eintritt, die Gegnerunabhängigkeit bei Tarifverhandlungen gefährdet wird und Entscheidungen nicht oder nur mit Verzögerung fallen.

Das Gewicht dieser externen Kosten läßt sich ermessen, wenn man den Artikel „Unternehmenspolitik und Mitbestimmung" von *Rainer Hübner* und *Rainer Niebuhr* liest. (Siehe Gewerkschaften, Wissenschaft, Mitbestimmung, Hrsg.: Ulrich Borsdorf, Hans O. Hemmer, Köln 1979, S. 141 ff.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

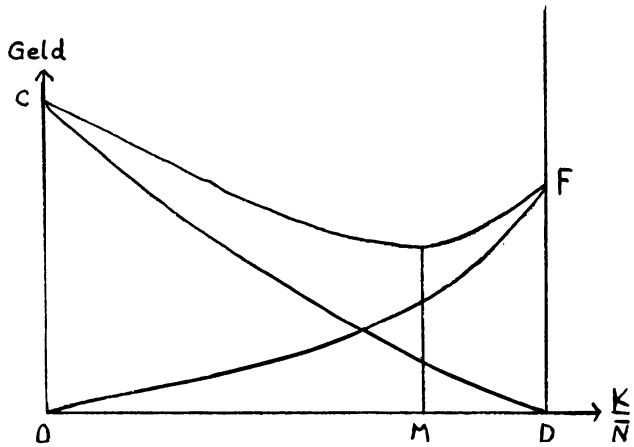


Abbildung 4

Die Kurve OF ist die Kurve der von einem repräsentativen Kapitaleigner (-vertreter) erwarteten marginalen Kosten interkollektiver Konflikte; die Kurve CD gibt den Verlauf der erwarteten externen Kosten wieder[32] (in ihr seien auch die Konsensfindungskosten enthalten). Als Entscheidungsregel im Unternehmensorgan gelte die einfache Mehrheitsregel.

Der optimale Partizipationsgrad ist dort gegeben, wo die Summe der marginalen inter- und intrakollektiven Kosten ihr Minimum erreicht. In der Abbildung liegt das Minimum der gesamten marginalen Kosten bei einer Beteiligung der Arbeiter im Ausmaß von MD[33, 34].

---

[32] Dadurch, daß hier auf einen repräsentativen Kapitaleigner(-vertreter) abgehoben wird, ist natürlich das Problem der Willensbildung im Kapitaleignerkollektiv umgangen, das sich aus den unterschiedlichen Erwartungen über den Kurvenverlauf ergibt.

[33] Das hier verwendete Instrumentarium ist aus der Theorie der Kollektive (Clubs) bekannt. Üblicherweise wird in der Theorie der Kollektive die optimale Entscheidungsregel zu bestimmen versucht. Die hier aufgeworfene Fragestellung ist neu. Die Entscheidungsregel im Kollektiv liegt fest; gefragt ist nach der optimalen Zusammensetzung des Kollektivs.

[34] Kooptationen kommen in der Realität nicht allzu häufig vor. Dies kann daran liegen, daß potente Kapitaleigner einen optimalen Partizipationsgrad von K/N = 1 haben. Im übrigen wird man Kooptationsstrategien nur von dynamischen Unternehmern erwarten dürfen. Diese aber sind relativ selten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Leitungspartizipation und Wettbewerb

5.1 Veränderung der unternehmerischen Entscheidungsinhalte und Wettbewerb

Nach Ansicht der Sachverständigenkommission besteht der „Zweck der Mitbestimmung (darin), die Ausübung des Leitungs- und Direktionsrechtes der Unternehmensleitung Kontrollen und Bindungen zu unterwerfen und es damit in Richtung auf eine nicht nur *formale* (Sperrung durch mich, D. S.) Gleichberechtigung der Arbeitnehmer zu neutralisieren"[35]. Anders formuliert: Ziel der Leitungspartizipation ist eine Veränderung der unternehmerischen Entscheidungsinhalte und Handlungsspielräume. Entscheidungsinhalte und Handlungsspielräume lassen sich dadurch verändern, daß man auf die Zahl und die Struktur von Entscheidungsalternativen einwirkt. In beiden Fällen werden die Möglichkeiten unternehmerischen Handelns und damit die Wettbewerbsfähigkeit nicht unberührt bleiben.

Eine mitbestimmungsbedingte Verringerung der Zahl der Entscheidungsalternativen (Handlungsmöglichkeiten) wird vor allem bei Investitionen (Rationalisierungsinvestitionen) und bei Anpassungen an veränderte Marktbedingungen (insbesondere Nachfragerückgänge) zu erwarten sein[36]. Handlungen mit dem Ziel, die Kosten zu senken, werden erschwert — jedenfalls dann, wenn mit „negativen" Wirkungen auf die Zahl und die Qualität der Arbeitsplätze zu rechnen ist. Die Folge davon ist ein überhöhtes Kostenniveau sowie eine Erhöhung des Anteils derjenigen Kosten, die zu kontraktbestimmten festen Zahlungsverpflichtungen führen[37]. Dadurch aber sinkt die Wettbewerbsfähigkeit,

[35] Kommissionsbericht, S. 81.

[36] Siehe *Walter Hamm*, Gesamtwirtschaftliche Aspekte der erweiterten Mitbestimmung, in: Sozialwissenschaftliche Untersuchungen, Festschrift für G. Albrecht, Hrsg.: Helmut Arndt, Berlin 1969, S. 185 ff.; derselbe, Mitbestimmung und Wettbewerb, in: Wirtschaft und Wettbewerb H. 1/1976, S. 12 ff.; *Hans-Ulrich Küpper*, Grundlagen einer Theorie der betrieblichen Mitbestimmung, Berlin 1974, S. 173; *Gerhard Prosi*, S. 54 ff.

[37] Siehe *Gerhard Prosi*, S. 44. Gegenüber den kostensteigernden Wirkungen der Leitungspartizipation dürften die möglicherweise auftretenden Kostensenkungen wegen leitungspartizipationsbedingter Produktivitätssteigerungen kaum ins Gewicht fallen. (Siehe auch *Svetozar Pejovich*, Codetermination, S. 19.) Wären die mit dieser Unternehmensverfassung verbundenen Produktivitätsfortschritte tatsächlich so hoch, wie immer wieder behauptet wird, dann müßte sie sich im Wettbewerb mit anderen Unternehmensverfassungen durchsetzen. Die Tatsache, daß sich in einer turbulenten wirtschaftlichen Umwelt Unternehmen mit solchen Unternehmensverfassungen so gut wie nie neugebildet haben, legt die Vermutung nahe, daß sie nicht über die erforderliche Wettbewerbsfähigkeit verfügen. (Siehe auch *Svetozar Pejovich*, Codetermination, S. 18.) Kapitalmangel kann nicht als Grund angegeben werden. Denn erstens könnten Gewerkschaften die Rolle des Finanziers oder Bürgen übernehmen und zweitens ist nicht einzusehen, warum „Kapitalisten" nicht ihr Geld zur Verfügung stellen sollten, wenn ein angemessener Zins gezahlt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insbesondere die Fähigkeit, Preiswettbewerb zu betreiben. Sollte schließlich noch die Befürchtung zutreffen, daß sich mit der Einführung der Leitungspartizipation die Neigung zur Bereitstellung von Risikokapital verringert, dann ist auch mit einem Rückgang risikobehafteter Verfahrens- und Produktionsinnovationen sowie der Investitionen in Forschung und Entwicklung zu rechnen. Dies alles kann natürlich nicht ohne Rückwirkungen auf die Dynamik des Wettbewerbs und die Evolution des Marktsystems bleiben[38].

Negative Auswirkungen auf den Wettbewerb wird auch die bei Leitungspartizipation zu erwartende Veränderung der Struktur der relevanten Entscheidungsalternativen haben. Die Leitungspartizipation führt vermutlich „in bezug auf *sozialpolitische Entscheidungen* zu einer *Erweiterung der Alternativenmenge,* die Vorstand und Aufsichtsrat bei ihren Entscheidungen in Betracht ziehen"[39]. Tendenziell werden Markt-Investitionen durch sogenannte Sozial-Investitionen substituiert werden, worunter die Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere gegenüber der ausländischen Konkurrenz leiden muß[40, 41].

---

[38] Die Wahrscheinlichkeit, daß sich durch die Leitungspartizipation der Arbeiter kompensierend das Wissen- und Fähigkeitsniveau in Aufsichtsrat und Vorstand erhöhen könnte, ist gering zu veranschlagen. Nach Ansicht der Kommission wurden durch Mitbestimmung keine neuartigen Initiativen in den Willensbildungsprozeß eingebracht (Kommissionsbericht, S. 81). „Die Kontrollfunktion der Mitbestimmung steht ... eindeutig im Vordergrund" (Kommisionsbericht, S. 81).

[39] *Hans-Ulrich Küpper,* S. 173.

[40] Bei dieser Aussage wird unterstellt, daß die Problemlösungskapazitäten der Unternehmensleitung knapp und gegeben sind; ebenso die einer Unternehmung insgesamt zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel.

[41] „Objektiv" entziehen sich die Unternehmen der Lenkung durch Signale des Marktes. Die Folge davon ist eine Tendenz zur Erstarrung der volkswirtschaftlichen Produktionsstruktur. Änderungen der Nachfragestrukturen werden — wenn überhaupt — nur mit größeren Friktionen auf die Produktionsstruktur übertragen. Mit einer fühlbaren Verschlechterung der Koordinationsleistung des Marktsystems ist also zu rechnen. Dies gilt um so mehr, wenn man die Tendenz zur Fehlallokation von Ressourcen in Rechnung stellt, die sich aus der Abtrennung des Rechts zur Entscheidungskompetenz von der Pflicht zur Risikoübernahme ergibt und die ein free-rider-Verhalten begünstigt. Da Management und Arbeiter keine Alternativkosten bei Entscheidungen über die Lenkung von Eigenkapital in Rechnung zu stellen brauchen, kommt es auch zu vergleichsweise zu hohen selbstfinanzierten Investitionen. (Siehe *Gerhard Prosi,* S. 33.) Daraus kann jedoch nicht auf eine Überhöhung der Investitionen insgesamt geschlossen werden, weil die Leitungspartizipation Tendenzen erzeugt, die Menge des zur Verfügung gestellten Risikokapitals zu reduzieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5.2 Veränderung des Ablaufs unternehmerischer Entscheidungsprozesse und Wettbewerb

Die Fähigkeit eines Unternehmens zu wettbewerblichem Handeln hängt in hohem Maße auch von der Art und Weise ab, in der sich die Entscheidungsprozesse im Unternehmen vollziehen. Einführung der Leitungspartizipation der Arbeiter hat zur Folge, daß in den Entscheidungsgremien heterogene Interessen auf einen Nenner gebracht werden müssen (intrakollektive Konflikte). Entscheidungen im Vorstand und Aufsichtsrat verzögern sich[42, 43], was eine fühlbare Verringerung der Reaktionsfähigkeit und damit der Wettbewerbsfähigkeit zur Folge haben dürfte.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Leitungspartizipation die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt und die Wettbewerbsintensität verringert. Mehr Demokratie in der Wirtschaft ist also nicht kostenlos zu haben[44]. Die volkswirtschaftlichen Kosten, die neben den Kosten der Veranstaltung dieser Prozedur anfallen, können aus der Natur der Sache heraus vermutlich nicht in Heller und Pfennig bestimmt werden — was die Neigung verstärkt, sie zu vernachlässigen[45].

5.3 Leitungspartizipation als Instrument zur Kontrolle von Wettbewerbsbeschränkungen

Von den Befürwortern einer Leitungspartizipation der Arbeiter wurde (und wird) diese immer wieder als ein wirksames Mittel angepriesen, mit dem den Problemen wirtschaftlicher Machtstellungen auf den Märkten beizukommen sei. Betrachtet man jedoch einmal die Schwerpunktinteressen der Arbeitnehmer, nämlich Vermeidung von Rationalisierungsinvestitionen und unternehmensinternen Strukturveränderungen mit negativen Folgen für die Belegschaft (quantitative

---

[42] Hier muß auf den Netto-Effekt abgestellt werden, der gerade dadurch entsteht, daß heterogene Interessen in einem Entscheidungskollektiv vertreten sind. Die Interessen der Arbeiter würden natürlich auch beachtet, wenn diese nicht im Entscheidungskollektiv vertreten wären.

[43] „Der Abbau hierarchischer Befehlsverhältnisse zugunsten einer kooperativen Unternehmensführung kann ebenso zu einer zeitlichen Verlängerung des Willensbildungsprozesses führen wie die mit der Berücksichtigung zusätzlicher Zielvorstellungen verbundene Notwendigkeit zum Kompromiß. So bedingt die institutionelle Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Unternehmen notwendig, daß Entscheidungsprozesse in wichtigen Fragen längere Zeit in Anspruch nehmen als dies ohne die Geltendmachung zusätzlicher, ergänzender, aber auch divergierender Gesichtspunkte der Fall wäre." (Kommissionsbericht, S. 78.) Da die Kommission an eine dadurch bedingte inhaltliche Verbesserung der Entscheidungen glaubt, sieht sie darin „keineswegs einen prinzipiellen Nachteil der Mitbestimmung".

[44] Siehe auch *Svetozar Pejovich*, Codetermination, S. 20.

[45] Einen guten Überblick über die volkswirtschaftlichen Kosten der Leitungspartizipation gibt *Gerhard Prosi*, S. 92 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und qualitative Sicherung der Arbeitsplätze im Unternehmen), höhere Lohneinkommen und „Sozialinvestitionen", so wird man die Tauglichkeit der Leitungspartizipation nicht allzu hoch einschätzen. Denn all diese Ziele lassen sich am besten realisieren, wenn das eigene Unternehmen in der Lage ist, den Markt zu beherrschen. Von seiten der Arbeitnehmer (-vertreter) wird man demgemäß keinen Widerstand gegen Pläne der Unternehmensleitung zu erwarten haben, den Wettbewerb zu beschränken und eine marktbeherrschende Stellung auf- bzw. auszubauen. Mögliche Interessenkonflikte zwischen Anteilseignern und Arbeitern lassen sich in einem durch die Marktbeherrschung geschaffenen ruhigen Klima am leichtesten ausräumen — wenn auch nur zu Lasten Dritter (Abnehmer, Konkurrenten). Erfahrungen mit der Montan-Mitbestimmung belegen diese Vermutungen[46].

5.4 Leitungspartizipation als Generator von Wettbewerbsbeschränkungen?

Das bisher zum Komplex „Leitungspartizipation-Wettbewerb" Vorgetragene mag einige Illusionen über die Wirksamkeit der Mitbestimmung bei der Kontrolle von Wettbewerbsbeschränkungen zerstört haben. Leider aber ist die Leitungspartizipation nicht lediglich ein untaugliches Mittel zur Kontrolle von Wettbewerbsbeschränkungen, sie bringt vielmehr selbst solche hervor oder erschwert zumindest deren Bekämpfung.

Erstens wird die potentielle Konkurrenz gehemmt, weil die Leitungspartizipation die Marktzutrittsschranken erhöht und so das Auftreten von „new comers" erschwert[47]. Für diesen Marktschließungseffekt ist

[46] So weist die Sachverständigenkommission darauf hin, daß vor allem Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertreter „ganz allgemein an einem starken, ‚gesunden' Unternehmen, an ‚geordneten' Märkten und ‚vernünftigen' Preisen interessiert sind". (Kommissionsbericht, S. 89.) Und sie fährt fort: „Die Tendenz zur Interessenkumulation bei der Gestaltung des Verhältnisses des Unternehmens zum Markt läßt es jedoch ... unwahrscheinlich erscheinen, daß die Mitbestimmung der Arbeitnehmer dazu beiträgt, Wettbewerbsbeschränkungen entgegenzuwirken. Insbesondere konnte die Kommission sich nicht der Ansicht anschließen, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Unternehmen sei der wettbewerbsbeschränkenden Konzentration und insoweit der Ausbildung von Marktmacht entgegengerichtet." (Ebenda, S. 89 f.) — Dieses Ergebnis entbehrt nicht einer gewissen Pikanterie, wenn man bedenkt, daß damit natürlich zugleich das Argument entfällt, die Mitbestimmung führe zu mehr Humanisierung der Arbeitswelt und damit zu einer größeren Arbeitsproduktivität. Die Kommission kommt denn auch zu dem Ergebnis, daß Konzentrationsvorgänge das Problem, „die rechtliche und tatsächliche Stellung des einzelnen Arbeitnehmers am Arbeitsplatz zu bessern, nicht immer erleichtern, da sie den Instanzenweg verlängern, anonymisieren und bürokratisieren und die Unternehmensspitze einschließlich der dort mitwirkenden Arbeitnehmervertreter in immer größere Entfernung vom einzelnen Arbeitsplatz und damit dem einzelnen Arbeitnehmer bringen ..." (Ebenda, S. 90.)

[47] Jedenfalls insoweit diese eine mitbestimmungsrelevante Größe aufweisen sollten. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, daß in der Bundes-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in erster Linie die ungleiche Risikoverteilung verantwortlich: Das Verlustrisiko hat der „new comer" allein zu tragen, während andere an den Gewinnen partizipieren. Wer stellt noch Risikokapital zur Verfügung, wenn er anschließend nicht mehr autonom über dessen Verwendung (Rückzug?) entscheiden kann? Im übrigen dürfte sich auch der gesamte Gründungsvorgang eines neuen Unternehmens erheblich komplizieren. Man darf sich deshalb nicht wundern, wenn Neugründungen, von denen eine Marktwirtschaft lebt, unterbleiben.

Zweitens liegt es angesichts der durch die Leitungspartizipation bedingten Reduktion der Wettbewerbsfähigkeit nahe, den Wettbewerb im Wege des externen Unternehmenswachstums zu beschränken[48]. Opfer werden in erster Linie kleine und mittlere Unternehmen sein, die auf Grund ihrer Unternehmensverfassung in der Lage sind, besonders viel Varietät (Marktdynamik) zu erzeugen. Es ist hier also eine Art Greshamsches Gesetz in bezug auf die Unternehmensverfassungen am Werke.

Drittens kann die Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit Anlaß geben, binnenländische Märkte gegen ausländische Konkurrenz abzuschotten oder mitbestimmten Unternehmen mit staatlichen Subventionen unter die Arme zu greifen. Wettbewerbsverzerrungen werden die Folge sein[49].

Viertens wird eine wettbewerbspolitisch (und allgemeinpolitisch) erwünschte Dezentralisierung von Unternehmensmacht (u. U. Entflechtung) erschwert, wenn der „Mitbestimmungsbesitzstand" gefährdet erscheint[50].

Fünftens schließlich ist daran zu erinnern, daß die in Deutschland praktizierte Form der Leitungspartizipation einen Fall von Unternehmenskonzentration darstellt. Denn sie führt zu einer personellen

---

republik starke Kräfte an einer Ausdehnung der Mitbestimmung auf alle Unternehmensgrößen interessiert sind.

[48] Umgekehrt kann es natürlich sein, daß Konzentrationsprozesse aus Furcht vor Leitungspartizipation unterbleiben.

[49] Natürlich sind diese Wettbewerbsverzerrungen auch ohne Mitbestimmung zu erreichen. Dies ist jedoch kein zulässiger Einwand, weil hier die These vertreten wird, daß die Leitungspartizipation Wirkungen erzeugt, nämlich die Reduktion der Wettbewerbsfähigkeit, die die Notwendigkeit und Wahrscheinlichkeit wettbewerbsverzerrender staatlicher Eingriffe erhöhen.

[50] Eine wettbewerbspolitisch besonders delikate Frage ist schließlich, ob die Leitungspartizipation nicht als Ursache eines Ausbeutungsmißbrauchs anzusehen ist, der nach § 22 GWB von den Kartellbehörden zu verfolgen wäre. „Der Mißbrauch liegt in diesen Fällen in der Benachteiligung der Nachfrager, letztlich aller Konsumenten, durch Unterlassung von Leistungssteigerungen und Kostensenkungen, durch mitbestimmungsbedingte Kostenerhöhungen zugunsten der Produzenten, insbesondere der Arbeitnehmer." (*Gerhard Prosi*, S. 63.)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verflechtung zwischen mehreren Unternehmen[51] — und personelle Verflechtungen sind als Konzentrationstatbestand zu werten[52]. Dieser Bewertung als Konzentrationstatbestand liegt die Hypothese zugrunde, „daß personelle Verflechtungen eine Koordination von wirtschaftlich und rechtlich selbständigen Unternehmen erleichtern und insoweit geeignet sind, wettbewerbsbeschränkende Wirkungen zu entfalten"[53] [54].

Vermutlich geht gerade von dieser Möglichkeit zur Abstimmung des Unternehmensverhaltens auf mittlere Sicht die größte Gefahr für den Bestand des Wettbewerbs und der marktwirtschaftlichen Ordnung in Deutschland aus[55] [56]. Und zwar liegt das an der besonderen Herkunft der Arbeitnehmervertreter.

Sie gehören in der Regel einer Organisation an, die die Leitungspartizipation als Bestandteil einer umfassenden Gesamtkonzeption ansieht, nach der in Wirtschafts- und Sozialbeiräten auch überbetriebliche (gesamtwirtschaftliche) Mitbestimmung praktiziert werden sollte[57]. Solange diese überbetrieblichen Institutionen noch nicht existieren, kann man die mit ihnen angestrebten Zwecke „informell" auch über die Leitungspartizipation zu erreichen suchen. Dies gilt insbesondere für die Abstimmung des Investitionsverhaltens (zentrale Investitionslenkung). Beschränkungen des Wettbewerbs sind die notwendige Folge.

Anhaltspunkte für eine (beabsichtigte) Fernsteuerung der Arbeitnehmervertreter in den Unternehmensorganen gibt es in der Tat[58].

---

[51] Zum Begriff siehe Drittes Hauptgutachten der Monopolkommission „Fusionskontrolle bleibt vorrangig", 1980, Tz. 384.

[52] Siehe ebenda, Tz. 384. Dies folgt auch aus § 23 Abs. 2 Nr. 4 GWB.

[53] Ebenda, Tz. 384. Zu dieser These siehe auch *Walter Hamm,* Mitbestimmung und Wettbewerb, S. 11.

[54] Aus diesem Grunde sind personelle Verpflechtungen in den Vereinigten Staaten — dort interlocking directorates genannt — nach Sec. 8 Clayton Act verboten.

[55] Hier wie im folgenden wird unterstellt, daß der Aufsichtsrat nicht nur passives Überwachungsorgan ist, sondern in wesentlichen Fragen auch Entscheidungsorgan.

[56] Daß die Einführung der Leitungspartizipation Gefahren für die marktwirtschaftliche Ordnung heraufbeschwört, zeigen auch *Svetozar Pejovich,* Codetermination, S. 17 ff., und *Lowell Gallaway,* The Economic Consequences of Codetermination on Employment and Income Distribution, in: *Svetozar Pejovich,* The Codetermination Movement in the West, S. 186 ff.

[57] Siehe dazu *Rainer Hübner, Rainer Niebuhr,* S. 141 ff., sowie *Heinz O. Vetter,* Qualifizierte Mitbestimmung jetzt!, in: Das Mitbestimmungsgespräch, H. 10/11/12/1973, S. 152, und *Wilhelm Kaltenborn,* Gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung, in: ebenda, S. 188 ff.

[58] In bezug auf die Fernsteuerung meint die Kommission, daß sich die Befürchtungen nicht bestätigt hätten (Kommissionsbericht, S. 81). Siehe aber den Hinweis von Herfried Heisler, daß die Gewerkschaftsfunktionäre im Aufsichtsrat die Politik ihrer Gewerkschaft, insbesondere die Beschlüsse von Gewerkschaftstagen durchsetzen müssen. (*Herfried Heisler,* In welchem Um-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man braucht sich dazu nur einmal die Begründungen anzuschauen, die der Forderung nach einer Entsendung externer Aufsichtsratsmitglieder zugrundeliegen[59]. Ferner ist auf den bereits praktizierten und zu verstärken beabsichtigten überbetrieblichen „Erfahrungsaustausch" im Rahmen „neuartiger Betreuungsformen" hinzuweisen, bei dem auch „organisationspolitische Arbeitsschwerpunkte besprochen und Abwehrstrategien entwickelt werden"[60] sollen.

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß diese Pläne zum Erfahrungsaustausch und zum Aufbau „neuartiger Betreuungsformen" ernst gemeint sind und von den Gewerkschaften in die Praxis umgesetzt werden. Ebensowenig aber kann auch zweifelhaft sein, daß diese Aktivitäten gegen das Verbot der Abstimmung von Verhaltensweisen (§ 25 GWB) verstoßen würden. Leitungspartizipation im Verein mit diesen „neuartigen Betreuungsformen" gefährden deshalb die Grundlagen des Wettbewerbs und der marktwirtschaftlichen Ordnung.

---

fang tangiert die Mitbestimmung unternehmerisches Handeln?, in: Unternehmerischer Handlungsspielraum in der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation, Hrsg. Karl Heinrich Oppenländer, Berlin 1979, S. 140.)

[59] Siehe *Heinz Seidel*, Die Notwendigkeit außerbetrieblicher Arbeitnehmervertreter im mitbestimmten Aufsichtsrat, in: Das Mitbestimmungsgespräch, H. 10/11/12/1973, S. 176.

Ähnlich auch der DGB in seiner Stellungnahme zur Verfassungsbeschwerde gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 (S. 33): Unternehmensexterne im Aufsichtsrat sollen dem Betriebsegoismus entgegenwirken und die „kollektiven Interessen der Arbeitnehmer insgesamt ins Spiel bringen".

[60] *Heinz O. Vetter*, Die ersten Erfahrungen mit dem Mitbestimmungsgesetz 1976, zitiert nach *Rainer Hübner, Rainer Niebuhr*, S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Funktionsfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung

Von *Jürgen Backhaus*, Konstanz

Durch Gesetz vom 4. Mai 1976 wurde in der Bundesrepublik Deutschland die erweiterte Mitbestimmung für Großunternehmen obligatorisch eingeführt. In ihrem Urteil vom 1. März 1979, in dem das Bundesverfassungsgericht das Mitbestimmungsgesetz bestätigte, stellten die Karlsruher Richter zentral auf die *Funktionsfähigkeit* der mitbestimmten Großunternehmung als Anhaltspunkt für ihre Entscheidung ab. Damit wurde eine ökonomische Kategorie explizit in die verfassungsrechtliche Doktrin eingeführt, die in der juristischen Kritik an dem Mitbestimmungsgesetz bisher allenfalls implizit mitschwang. Auf der Grundlage der volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung (3.), die mit der volkswirtschaftlichen Kritik an Institutionen der Mitbestimmung (4.) analytisch konfrontiert wird, gelangen wir zu einer neuartigen Einschätzung der Funktionsfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung (5.), die in der Hypothese gipfelt, durch die Institutionen der Mitbestimmung werde innerorganisatorisches Planversagen in der modernen hierarischen Großunternehmung neutralisiert.

1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 1. März 1979

Das Bundesverfassungsgericht hat die Begründung seines Urteils[1], in dem es die Verfassungsmäßigkeit des Mitbestimmungsgesetzes[2] bestätigte, zwar im Rahmen der überlieferten juristischen Doktrin gegeben, dieser Begründung aber eine volkswirtschaftliche Untermauerung gegeben. Diese volkswirtschaftliche Untermauerung läuft auf den Gedanken hinaus, nur solche gesetzlichen Regelungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer (oder ihrer Vertreter) im Unternehmen könnten vor der Verfassung keinen Bestand haben, die zur Funktionsunfähigkeit des Unternehmens selbst oder solcher Institutionen führen müssen, auf die das Unternehmen im Interesse seiner eigenen Funktionsfähigkeit angewiesen ist. Daß das Gesetz zu derartigen Funk-

[1] BVerfGE 50, S. 290 ff.

[2] Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. Mai 1976 nebst Wahlordnungen vom 23. Juni 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsstörungen führen müsse, sei aber nicht überzeugend dargelegt worden. Dieser Hinweis geht an die Adresse der Volkswirte, die sich unlängst von einem internationalen Kritiker vorhalten lassen mußten, „es gebe keine theoretische Arbeit, die auf potentionell akzeptablem Niveau eine ökonomische Analyse der mitbestimmten Wirtschaft anbiete"[3]. Die Frage, ob dieses Verdikt in dieser Allgemeinheit zutreffend ist, wird man besser auf sich beruhen lassen. Festzustellen bleibt aber, daß sich die Karlsruher Richter im Hinblick auf ihre spezielle Fragestellung von den Ökonomen nicht abschließend und überzeugend beraten fühlten. Die Frage, die sich die Richter vorgelegt hatten, soll im Folgenden im Hinblick auf neuere Entwicklungen in der volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung erörtert werden. Um den Rahmen der Erörterungen abzustecken, ist es vielleicht sinnvoll, drei zentrale Passagen des Urteils im Wortlaut zu zitieren:

Funktionsfähigkeit der Unternehmen. Infolgedessen können die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht auf Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) dann verletzt sein, wenn die erweiterte Mitbestimmung zur Funktionsfähigkeit der Unternehmen führen würde oder wenn sie der Funktionsunfähigkeit nahekommende Zustände zur Folge hätte, etwa deswegen, weil die Willensbildung in den Unternehmen so kompliziert würde, daß Entscheidungen nicht oder kaum mehr getroffen werden können (C III 1 c).

Funktionsfähigkeit der Gesellschaften. Ebensowenig kann auch im vorliegenden Zusammenhang davon ausgegangen werden, daß das Mitbestimmungsgesetz die Funktionsfähigkeit der Gesellschaften gefährden werde und aus diesem Grund einen Verstoß gegen Art. 9 I GG enthalte. Soweit es zu gewissen faktischen Erschwerungen der Willensbildung im Aufsichtsrat führt, die sich ihrerseits auf die Leitung und die Geschäftspolitik der Unternehmen auswirken können, bleibt dies im Rahmen der einer Ausgleichsregelung durch den Gesetzgeber zugänglichen Gestaltung (C III 2 b bb).

Funktionsfähigkeit des Tarifvertragssystems. Ebenso muß für die verfassungsrechtliche Prüfung davon ausgegangen werden, daß das Mitbestimmungsgesetz ungeachtet etwaiger Gewichtsverlagerungen nicht zu nachhaltigen Funktionseinbußen oder sogar zur Funktionsunfähigkeit des Tarifvertragssystems führt (C IV 2 d).

Aus diesen drei Zitaten ergibt sich, daß sich die Richter vor allem drei Fragen vorgelegt hatten:

1. Führt das Mitbestimmungsgesetz zur Funktionsunfähigkeit der Unternehmung? Sowie im Zusammenhang damit
2. führt das Mitbestimmungsgesetz zur Funktionsunfähigkeit der die Unternehmung steuernden Gesellschaften?

Und

[3] *Svetozar Pejovich*, Co-Determination: Labor Participation in Management, in: Modern Age, Vol. XXII, Winter 1978, S. 28 - 37, S. 6 sowie *ders.*, Co-Determination: A New Perspective for the West, S. 3 - 21, hier S. 5, in: Svetozar Pejovich (ed.), The Co-Determination Movement in the West, Lexington 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. führt das Mitbestimmungsgesetz zur Funktionsunfähigkeit des Tarifvertragssystems mit der Folge der tarifvertraglichen Blockierung oder Schwächung der Unternehmen?

Für die volkswirtschaftliche Analyse ist diese Form der Fragestellung schwierig, weil der Begriff der Funktion ein systemtheoretischer Begriff ist, nicht ein volkswirtschaftlich theoretischer. Zwar verfügen wir über eine vielbeachtete Studie aus dem Jahre 1966, die den Begriff der Funktionsfähigkeit sogar in ihrem Titel trägt[4]; diese Studie ist aber gerade wegen ihres systemtheoretisch statt ökonomisch orientierten Ansatzes nicht ohne Kritik geblieben[5]. Es erscheint deshalb lohnend, zunächst den Begriff der Funktionsfähigkeit in seiner Eigenschaft als mögliche Kategorie der Volkswirtschaftslehre zu untersuchen.

2. Funktion und System

Funktionsfähigkeit setzt voraus:

1. die Benennung von Funktionen;
2. die Definition eines Systems, das die Funktionen erfüllen soll; sowie
3. die Festlegung eines Maßstabes, der die untere Grenze der Funktionserfüllung bestimmt.

Alle drei Voraussetzungen sind für eine volkswirtschaftliche Analyse des Verhaltens der mitbestimmten Unternehmung nicht unproblematisch. Am einfachsten erscheint es noch, die zweite Voraussetzung zu erfüllen. Das System, dessen Funktionsfähigkeit in Frage steht, war vom Verfassungsgericht bereits benannt worden, als die Unternehmung sowie die Systeme, auf deren Outputs die Unternehmung ihrerseits angewiesen ist: die Gesellschaft, die das System Unternehmung in der kapitalistischen Firma lenkt sowie das Tarifsystem, das die wesentlichen Daten liefert, die den Einsatz des zweiten Produktionsfaktors, Arbeit, bestimmen. Im Hinblick auf die Interdependenz von Systemen sei angemerkt, daß das System Unternehmung mit noch weiteren Systemen verknüpft ist, die ihrerseits wesentlich die Abläufe im Unternehmen bestimmen. Wir denken etwa an Kapitalmärkte, die Märkte für Rohstoffe und Vorprodukte, die Absatzmärkte, Aufsichtsbehörden etc. Das System Unternehmung wird in eingehender Weise in der volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung beschrieben und in seinen internen Abläufen sowie seinem Verhalten analysiert. Hierauf sei im dritten Abschnitt näher eingegangen.

---

[4] *Erhard Kantzenbach,* Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, Göttingen 1966.

[5] *Erich Hoppmann,* Das Konzept zur optimalen Wettbewerbsintensität, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 179, 1966, S. 286 - 323.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Funktionen der Unternehmung aber stehen nicht von vornherein fest, da der Unternehmenserfolg, also die relative Erreichung eines Unternehmensziels, von der Zielbestimmung der Unternehmenseigner abhängt. Unternehmenseigner sind Eigentümer im ökonomischen Sinne, das heißt also diejenigen Handlungsträger, die *faktisch* in der Lage sind, Entscheidungen über die Unternehmung herbeizuführen und zu treffen. Der ökonomische Eigentumsbegriff kann hier vom rechtlichen Eigentumsbegriff abweichen. Aus rechtlicher Sicht sieht es zunächst so aus, als sei die Gesellschaft (der Kapitaleigentümer) Eigentümer der Unternehmung. Dieses Eigentum aber unterliegt erheblichen Bindungen, die es — aus ökonomischer Sicht — nicht sinnvoll erscheinen lassen, den juristischen Eigentumsbegriff weiterhin zu verwenden, da die Eigentumsbindungen die faktischen Entscheidungsrechte nicht nur beschränken, sondern auch neu verteilen. Die Zielbestimmung der Unternehmung liegt infolgedessen bei den faktischen Unternehmenseignern, also den Eigentümern im ökonomischen Sinne. Die Fragestellung des Bundesverfassungsgerichtes aber zielte genau darauf ab, den ökonomischen Veränderungen nachzugehen, die die Neufassung der faktischen Eigentumsrechte in der Unternehmung bewirkt haben oder bewirken würden. Die Neufassung der faktischen Eigentumsrechte aber wirkt sich auf die Funktionsbestimmung der Unternehmung in der beschriebenen Weise aus, so daß die Frage der Funktionsfähigkeit wohl zunächst nicht ohne Hinweis darauf erörtert werden kann, daß die Funktionen selbst durch den Rechtswandel neu bestimmt worden sind.

Dieser Umstand ist für die Möglichkeit, mit dem Konzept der Funktionsfähigkeit zu einer volkswirtschaftlichen Folgen-Beurteilung des Mitbestimmungsgesetzes zu gelangen, von ausschlaggebender Bedeutung. Die systemorientierte Fragestellung kann nur zu solchen Ergebnissen leiten, die ihrerseits eine Beurteilung nicht ersetzen. Dies hat Luhmann[6] prägnant beschrieben:

„Überhaupt vermag die funktionale Analyse zwar einen Vergleich von funktionalen Äquivalenzen, nicht aber eine Entscheidung für oder gegen bestimmte Leistungen zu begründen. Eine solche Entscheidung setzt stets wertende Stellungnahmen voraus, die durch Analyse konkreter Systeme mit Aufweis von Folgen und Nebenfolgen aller denkbaren Alternativen zwar unter Umständen nahegelegt, nie aber letztlich begründet werden können. Solche Untersuchungen an konkreten Systemen können ergeben, daß in bezug auf bestimmte Funktionen Engpässe bestehen, weil die darauf angesetzten Leistungen schwer erträgliche Folgeprobleme haben und schwer durch andersartige Äquivalente zu ersetzen sind. ... Auch dann setzt jedoch die Entscheidung für oder gegen solche Änderungen immer voraus, daß ihre Folgen bewertet wurden."

[6] *Niklas Luhmann*, Vertrauen: Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1973, S. 100, Anm. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da die Funktionsbestimmung des Unternehmens im Unternehmen selbst, also systemendogen erfolgt, ist eine Analyse, die auf die Beurteilung der Systemfolgen — hier konkret: die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Verhaltens der mitbestimmten Großunternehmung — abzielt, darauf verwiesen, exogen Funktionen zu definieren und diese zum Maßstab der Beurteilung zu machen. Das Ergebnis der Beurteilung hängt dann wesentlich von den an den Untersuchungsgegenstand herangetragenen Funktionsbestimmungen ab.

Es ist nicht ersichtlich, wie in der Volkswirtschaftslehre ein Konsens über diese Funktionen erzielt werden könnte. Problematisch erscheinen vor allem die Abgeschlossenheit des Funktionenkatalogs sowie die relative Bewertung der Einzelfunktionen. Von beiden aber muß das Analyseergebnis abhängen. Was möglich erscheint, ist der bescheidenere Versuch, im Hinblick auf bestimmte Parameter (zum Beispiel Absatzpreise, Absatzmengen, jährliches Investitionsvolumen, Verhältnis von Eigenkapital zu Fremdkapital, Gewinnsituation, Beschäftigtenstand etc.) das Verhalten der mitbestimmten Unternehmung positiv zu analysieren und gegebenenfalls diese Analyse einer empirischen Überprüfung zu unterwerfen.

Oft wird die Frage nach der Funktionsfähigkeit in einem viel eingeschränkteren und dadurch erheblich radikaleren Sinne gestellt, in der Absicht herauszufinden, ob das durch den Gesetzgeber neu gestaltete System überhaupt arbeitsfähig sei, unabhängig davon, welche Funktionen man im einzelnen unterstellt. Diese Fragestellung schwingt zum Teil auch in den Erörterungen des Verfassungsgerichtes mit (und begründet insoweit dessen Urteilsspruch), sie hat aber auch in früheren Untersuchungen, etwa der Sachverständigenkommission, eine Rolle gespielt. Insofern beschreibt die Funktionsfähigkeit einen Minimalstandard[7], dessen Bedeutung freilich nicht zu hoch einzuschätzen ist. Denn in diesem Sinne funktionsunfähige Systeme müssen *ex definitione* aufhören, in dieser Form weiter zu existieren. Sie werden im Laufe eines Entwicklungsprozesses neuen, funktionsfähigen Systemen Platz machen.

Es liegt auf der Hand, daß dieser Maßstab der Funktionsfähigkeit auch die Grenzen der Wirksamkeit des Gesetzgebers beschreibt. Der Gesetzgeber kann bei der Gestaltung von Systemen nur in dem Maße wirksam sein, in dem diese Systeme fortbestehen und sich im Entwicklungsprozeß behaupten können.

---

[7] So auch *Gérard Gäfgen*, Zur volkswirtschaftlichen Beurteilung der Entscheidungsteilnahme im Unternehmen: Die deutsche Mitbestimmungsregelung als Beispiel, Vortrag gehalten im Rahmen der Reihe „Die Kosten der Mitbestimmung" an der Universität Mannheim am 7. Mai 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist aus dieser Analyse des systemtheoretischen Ansatzes für die Analyse der ökonomischen Auswirkungen und des Mitbestimmungsgesetzes auf die mitbestimmte Großunternehmung der Schluß zu ziehen, daß weniger die Frage der Funktionsfähigkeit selbst als eine Analyse der Funktionen des Systems Unternehmung für eine Beurteilung der Auswirkungen des Mitbestimmungsgesetzes Bedeutung hat. Die Funktionen der Institution Unternehmung und der einzelnen in ihr interagierenden Teilbereiche sind deshalb Gegenstand des folgenden Abschnittes.

3. Neuere Entwicklungen in der volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung

Die Unternehmung ist — allgemein gesprochen — ein System von Verträgen zwischen den verschiedenen Produktionsfaktoren[8]. Spezielle Unternehmensformen, das heißt spezielle Systeme derartiger Verträge versteht man am besten, wenn man sie als den Versuch der Eigentümer der verschiedenen Produktionsfaktoren zu deuten versucht, die effizienteste Organisationsform zu finden[9]. Insofern kann eine Fixierung auf die Frage der juristischen Eigentumsverhältnisse an der Unternehmung analytisch ins Leere führen, die nicht berücksichtigt, daß sich lediglich die Unternehmensform wird durchsetzen können, die effizient in dem Sinne ist, daß durch eine organisatorische Restrukturierung die Grenzwertprodukte eines Produktionsfaktors nicht mehr erhöht werden können, ohne daß nicht mindestens die Grenzwertprodukte eines anderen Faktors beeinträchtigt würden. Offenbar hängt aber die Höhe der Grenzwertprodukte (abgesehen vom Ausmaß des Einsatzes des jeweiligen Faktors) sowohl von den technischen Bedingungen der

[8] *Eugene Fama,* Agency Problems and the Theory of the Firm, in: Journal of Political Economy, Vol. 88, Nr. 2, 1980, S. 288 - 307, hier: S. 289.

[9] *Eugene Fama,* S. 289. Im Hinblick auf die Mitbestimmungsgesetzgebung wird von deren Kritikern regelmäßig der Einwand erhoben, nur solche Unternehmensformen, die im Laufe eines vom Gesetzgeber unbeeinflußten Entwicklungsprozesses entstanden seien, könnten als Versuche der Eigner der im Produktionsprozeß interagierenden Faktoren gedeutet werden, diesen Prozeß so effizient wie möglich zu organisieren. (Vgl. etwa Ludwig M. Lachmann, Svetozar Pejovich [ed.], The Co-Determination [Einleitung]). Die gesetzlich verfügten Unternehmensformen müßten dann als *Restriktionen* solcher Optimierungsversuche verstanden werden. Diese Betrachtungsweise erlaubt keine Differenzierung zwischen den Aushandlungsprozessen, die in Rechtsformen und Institutionen ablaufen, und den Verhandlungsprozessen, die zur Etablierung und Akzeptanz dieser Institutionen führen. Ein Modell, das den Prozeß der Rechtsfortbildung selbst unter dem Optimierungsgesichtspunkt beschreiben will, müßte den Gesetzgeber endogen erfassen. Dieser Einwand gilt auch gegenüber Posners Ansatz *(Richard A. Posner,* Economic Analysis of Law, Boston 1977), aber mit der Einschränkung, daß es Posner in erster Linie um eine ökonomisch begründete Rechtsdogmatik des (gewachsenen) Common Law Systems zu tun ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Produktion ab, die wir uns als Rechtsformen neutral vorstellen können, als auch von der Organisationsleistung, die die Rechtsform oder — genereller — die Institution Unternehmung bereitstellt. Darüber hinaus sind für die Organisationsleistung der Unternehmung auch die eingangs erwähnten, der Unternehmung verbundenen Systeme von Bedeutung, die Signale produzieren, mit denen die Unternehmung lenkend arbeitet.

Eine eher traditionelle Sicht der volkswirtschaftlichen Unternehmenstheorie ging davon aus, der Produktionsfaktor Kapital müsse das gesamte Unternehmensrisiko tragen, und deshalb komme ihm auch das Direktivrecht in der Unternehmung zu, das die hierarchische Struktur der Unternehmung begründe. Diese Sicht vernachlässigt nicht nur eine adäquate Erklärung der faktisch beobachtbaren Risikoübernahme durch den Faktor Arbeit[10], sondern er geht auch an plausiblen Beschreibungen der Institution der zeitgenössichen Großunternehmung vorbei, die die Risikoübernahme durch den Faktor Kapital zum Gegenstand haben[11].

In Umkehrung der klassischen *wage fund doctrine* können wir davon ausgehen, daß alle Produktionsfaktoren am Ende der Produktionsperiode entlohnt werden. Dann müssen die Risikoträger zu Beginn der Produktionsperiode in die Unternehmung nicht investieren. Typischerweise werden die Risikoträger aber schon zu Beginn der Periode Vermögen zur Verfügung stellen, um mit diesem haftendem Vermögen Produktionsfaktoren und auch die Technologie zu beschäftigen. In diesem Fall fällt die Risikoübernahme mit dem Kapitaleigentum zusammen. Üblicherweise können wir aber auch beobachten, daß dieses Bündel aus Risikoübernahme und Kapitaleinsatz neu geschnürt und auf dem Kapitalmarkt in unterschiedlicher Form angeboten wird. Die Formendifferenzierung erfolgt typischerweise entsprechend der Risikoübernahme (Aktien und festverzinsliche Schuldtitel) mit der Folge, daß zwar weiterhin Kapitaleigentum und (bedingte) Risikoübernahme zusammenfallen, nicht aber Kapitaleigentum und Eigentum an der Unternehmung. Denn die Produktionsfaktoren, die in der Unternehmung durch das Vertragssystem, das sie konstituiert, zusammengefaßt werden, bleiben Eigentum verschiedener Eigentümer. Insbesondere bringen die Manager ihr Humankapital in die Unternehmung ein, und sie werden dadurch auf vitale Weise an den Unternehmenserfolgen interessiert. Den Manager können wir im Anschluß an Alchian & Demsetz in der hierarchisch strukturierten Unternehmung als den

[10] *Jürgen Backhaus*, Arbeitsverhältnis und Beschäftigung: Politisch-ökonomische Analyse zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Frankfurt 1980.

[11] *Eugene Fama*, S. 290: „The Irrelevance of the Concept of Ownership of the Firm."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Monitor der anderen Produktionsfaktoren auffassen. Seine Organisationsleistung bestimmt den Unternehmenserfolg in dem Sinne, daß seine Organisationsleistung die Grenzwertprodukte jedes einzelnen Produktionsfaktors, über den ihm ein Weisungsrecht zusteht, determiniert.

Das Humankapital des Managers, das er in die Unternehmung einbringt, läßt sich als sein auf dem Gegenwartswert diskontiertes Lebenseinkommen bestimmen. Dieser Vermögenswert wird durch den bisherigen (und erwarteten zukünftigen) Erfolg des Managers in den Unternehmungen, die er geleitet hat, und jener, die er leitet, bestimmt. Die Höhe des Vermögenswertes wird also über den Markt für Manager determiniert und unterliegt einem kontinuierlichen Überprüfungsprozeß, der shirking des Managers in Rechnung stellt.

Eugen Fama, auf dessen neue Grundlegung der volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung sich diese Erörterungen stützen, widmet den größten Teil seiner Aufmerksamkeit diesem Managermarkt, und er weicht insofern wesentlich von früheren Theorien der Managerkontrolle ab, die auf der Möglichkeit des erfolgreichen Übernahmeangebots beruhten. Wenn ein Management nicht erfolgreich tätig ist, wird sich dies — so die kapitalmarktorientierten Theorien der Unternehmenskontrolle — in sinkenden Dotierungen der Kapitalmarktpapiere der betreffenden Unternehmung niederschlagen. Dies eröffnet Großaktionären, die bisher Minderheitsaktionäre waren, eine Chance, durch Zukauf von Aktien eine Mehrheit zu erwerben und das gescheiterte Management zu ersetzen. Es ist auffällig, daß diese Theorie keine direkte und kontinuierliche Kontrolle des Managements beschreibt, sondern lediglich die schärfste Sanktionsmöglichkeit gegen erfolglose Manager aufzeigt[12/13]. Die von Fama vorgelegte Theorie dagegen beschreibt einen vielfältigen Überwachungsprozeß, der in der Hauptsache über den Markt der Manager abläuft, über den die Bewertung des Humankapitals der einzelnen Manager erfolgt[14].

Famas Ansatz unterscheidet sich von den bisher vertretenen Theorien der Unternehmung, die stets eine marktgesteuerte Kontrolle der Unternehmensleitung von außen voraussetzten, dadurch, daß auch interne

---

[12/13] *Eugene Fama*, S. 295.

[14] „The viability of the large corporation with diffuse security ownership is better explained in terms of a model where the primary disciplining of managers comes through managerial labor markets, both within and outside of the firm, with assistance from the panoply of internal and external monitoring devices that evolve to stimulate the ongoing efficiency of the corporate firm, and with the market of outside takeovers providing discipline of last resort." (Ebenda)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kontrollelemente einbezogen werden. Die entscheidende Rolle kommt hier wiederum den Produktionsfaktoren zu, deren Eigentümer darauf dringen, daß das Management Dispositionen und Entscheidungen trifft, die das Grenzwertprodukt des betreffenden Produktionsfaktors maximieren. So erblickt Fama einen wirksamen Kontrollprozeß bereits darin, daß nachgeordnete Manager — im Interesse der Maximierung des eigenen Humankapitals — für richtig gehaltene Entscheidungen durchzusetzen versuchen. Es ist vielleicht sinnvoll, diese nicht ganz unproblematische Passage des Ansatzes im Wortlaut zu zitieren:

„Wir können auch einen internen Prozeß der Überwachung der Manager durch die Manager selbst beobachten. Das Talent eines Managers besteht zum Teil auch darin, ihm nachgeordnete Manager zu produktiven Leistungen herauszufordern und ihre Produktivität zu bewirken. So entsteht ein natürlicher Überwachungsprozeß unter den Managern von oben nach unten. Weniger offensichtlich ist aber ein gegenläufiger Überwachungsprozeß von unten nach oben. Es entgeht untergeordneten Managern auch nicht, daß sie oft einen Vorteil dadurch haben, daß sie unfähige oder nachlässige Vorgesetzte umgehen. Außerdem ... interessiert sich jeder Manager lebhaft für den Erfolg anderer Manager über und unter ihm, da sein Grenzwertprodukt mit hoher Wahrscheinlichkeit eine positive Funktion des Ihren ist. Eine dritte Erwägung gilt zwar in erster Linie für die leitenden Manager, aber sie betrifft auch die nachgeordneten: Es ist allen Managern klar, daß ihr Opportunitätslohn (einer Beschäftigung in einem anderen Unternehmen) auf dem Managermarkt durch den Erfolg des Unternehmens bestimmt wird, in dem sie tätig sind. Infolgedessen hängt jeder Manager von dem Erfolg sowohl der Manager über als auch unter ihm ab. Daraus ergibt sich ein gewisses Maß an Kontrolle in beiden Richtungen[15]."

Die Effektivität dieses Kontrollprozesses wird freilich dadurch beeinträchtigt, daß der Unternehmenserfolg, von dem die Höhe des Humankapitals der einzelnen Manager abhängt, für diese die Eigenschaft eines öffentlichen Gutes hat, den Beitrag zu deren Erstellung jeder einzelne Manager zu minimieren geneigt sein wird. Diese Minimierungsbemühung steht einer anderen Absicht nicht im Wege: den Erfolg der eigenen Tätigkeit und ihre Bedeutung im glänzendsten Licht darzustellen und durch Aussendung falscher Signale den Wert des eigenen Humankapitals zu erhöhen. Endlich sind kartellähnliche Verhaltensweisen der Manager zu Lasten der Eigner der übrigen Produktionsfaktoren zu befürchten[16].

Die Aufrechterhaltung des in dem Zitate beschriebenen Überwachungsprozesses verlangt ein weiteres Kontrollorgan, das Fama übrigens komplementär diskutiert hat: die Hereinnahme von externen Aufsichtsratsmitgliedern. Diese Möglichkeit erweist sich für die Ana-

---

[15] *Eugene Fama*, S. 293 (meine Übersetzung — J. B.).

[16] *Eugene Fama*, S. 293 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lyse der mitbestimmten Großunternehmung als wichtig. Sie wird deshalb im fünften Absatz eingehender diskutiert.

4. Funktionsschwächen?

Die volkswirtschaftlich relevante Kritik an der Institution der mitbestimmten Großunternehmung, die durch das Mitbestimungsgesetzgebungsvorhaben stimuliert wurde, ist an Argumenten so reich, daß es in diesem Rahmen nicht einmal möglich ist, sie wenigstens gerafft zusammenzufassen[17]. Die Diskussionslage wird dadurch erschwert, daß ein wesentlicher Teil der volkswirtschaftlichen Theorie der mitbestimmten Großunternehmung auf institutionell irrtümlichen Annahmen beruht. Endlich tragen die meisten theoretischen Arbeiten den Charakter von Zusammenstellungen von Hypothesen über negative Konsequenzen der Einführunng der Mitbestimmung im industriellen Großunternehmen, weniger aber den Charakter von Theorien über alternative Wirtschaftsformen in der Absicht, deren Institutionen und Verhaltensweisen zu verstehen und zu erklären. Es erscheint deshalb sinnvoll, in diesem Absatz zunächst die Institutionen zu beschreiben und die wichtigsten Einwände zu nennen, um im fünften Absatz die neue volkswirtschaftliche Theorie der Unternehmung, die im dritten diskutiert wurde, für die Analyse der Institutionen der mitbestimmten Großunternehmung zu nutzen.

Das deutsche System der Mitbestimmung besteht aus drei verschiedenen Elementen, die im Zuge einer über Jahrzehnte fortgesetzten Gesetzgebungstätigkeit entwickelt und ausgebaut wurden. Das gesamte Gefüge ineinandergreifender Institutionen beruht auf dem Prinzip, daß Entscheidungen mit distributivem Charakter (insbesondere Lohnverhandlungen) möglichst fern von der Unternehmung und ihren Insti-

---

[17] Die wichtigsten volkswirtschaftlichen Arbeiten, die zu einer negativen Beurteilung der Institution Mitbestimmung neigen, wurden von *Eirik G. Furubotn,* The Economic Consequences of Co-Determination on the Rate and Sources of Private Investment, S. 131 - 167 in: Svetozar Pejovich (ed.), The Co-Determination; *Lowell Gallaway,* The Economic Consequences of Co-Determination on Employment and Income Distribution, S. 169 - 189, in: ebenda; *Svetozar Pejovich,* Co-Determination, und: *ders.,* ebenda und *Gerhard Prosi,* Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Mitbestimmungsgesetzes 1976, Band 4 der „Grundlagen: Eigentum und Politik", Otto A. Friedrich Kuratorium (Hrsg.), Köln 1978, vorgelegt. Eine abgewogene Analyse stammt von Gäfgen. Ich selbst habe in einer Reihe von Aufsätzen, die in der Literaturliste aufgeführt sind, versucht, die mir am wichtigsten scheinenden Argumentationen zu analysieren. Auf eine dieser Arbeiten nimmt Bonus in diesem Bande kritisch Bezug. Eine Entgegnung dazu enthält mein Beitrag: Wirtschaftspolitische Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten mitbestimmter Wirtschaftssysteme: Wirtschaftsordnung — Unternehmen — Parität, in: Ekkehard Kappler (Hrsg.), Unternehmensstruktur und Unternehmensentwicklung, Festschrift für Fritz Hodelge, Freiburg 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tutionen der Mitbestimmung getroffen werden. Diese Entscheidungen fallen in tariflichen Auseinandersetzungen, deren Prozedur gesetzlich vorstrukturiert und im Interesse der Verhinderung staatlicher Detaileingriffe von den Tarifvertragsparteien, also den Unternehmungsverbänden und den Gewerkschaften, durch eigene Abmachungen, Vorkehrungen und traditionelle Übereinstimmungen im einzelnen ausgestaltet wurde.

Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Betrieben und Unternehmen klammert somit den klassischen konfliktträchtigen Gegensatz der Zuteilung der Betriebsergebnisse auf die Produktionsfaktoren aus. Gegenstand der Mitbestimmung ist nicht die Verteilungsfrage, sondern das Organisationsproblem, das heißt die Organisation der Produktion in der Firma. Wiederum eigentümlich ist dabei jedoch, daß die Unternehmungsmitbestimmung der Arbeitnehmer an dem Ort, an dem der ökonomischen Theorie und landläufigen Vorstellungen entsprechend das unternehmenswirtschaftliche Organisationsproblem gelöst wird, nämlich im Management, am schwächsten vertreten ist. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer bezieht sich *nicht* primär auf die Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter an den Entscheidungen des Managements, wie dies, insbesondere im Ausland, oft irrtümlich vermutet wird[18]. Nur das Montanmitbestimmungsgesetz sieht vor, daß ein *Arbeitsdirektor* genanntes Mitglied und der Vorstand der Unternehmung das besondere Vertrauen der Arbeitnehmer, hier: der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat der Unternehmungen, besitzen muß. Die Bedeutung dieser Vorschrift ist jedoch unter dem Aspekt der Beteiligung der Arbeitnehmer (-vertreter) an der Leitung des Unternehmens begrenzt; weder sind die Kompetenzen des Arbeitsdirektors durch das Gesetz klar definiert und geschützt; noch steht die für das tatsächliche Entscheidungsgewicht des Arbeitsdirektors zentrale Größe der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder fest. Der Arbeitsdirektor befindet sich stets unter dem Aspekt der Vertretung der partikularen Interessen der Arbeitnehmer im Unternehmen in der Minderheit unter seinen Vorstandskollegen, und er unterliegt andererseits denselben Verantwortlichkeiten wie diese, auch gegenüber den übrigen Organen der Gesellschaft, die das Unternehmen betreibt. Auch das Mitbestimmungsgesetz von 1976 sieht einen Arbeitsdirektor vor, bestimmt damit aber lediglich, daß ein ansonsten wie alle übrigen Direktoren bestimmtes Vorstandsmitglied diesen besonderen Titel führen soll. Sein Aufgabenbereich ist für jedes Unternehmen in der

[18] Vgl. *Eirik G. Furubotn, Lowell Gallaway, Hans G. Monissen,* The Current Status of Labor Participation in the Management of Business Firms in Germany, S. 57 - 84, in: Svetozar Pejovich (ed.), The Co-Determination und *Svetozar Pejovich,* Co-Determination, sämtlich in dem von Pejovich herausgegebenen Tagungsband.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geschäftsordnung des Vorstands zu regeln. Für diejenigen Unternehmen, die weder unter das Montan-Mitbestimmungsgesetz noch unter das Gesetz über die erweiterte Mitbestimmung von 1976 fallen, ist ein Arbeitsdirektor nicht eigens vorgeschrieben. Selbst abgesehen von der sehr begrenzten Beteiligung der Arbeitnehmervertreter an der Leitung (Management) von Unternehmen betrifft die Mitbestimmung der Arbeitnehmer teils die Überwachung der Unternehmensleitung, in dem Arbeitnehmer bzw. ihren Vertretern Aufsichtsratsmandate eingeräumt werden; ferner über die Beteiligung der Betriebsräte an den Entscheidungen über soziale Angelegenheiten, die Gestaltung von Arbeitsplatz, Arbeitsablauf und Arbeitsumgebung, bestimmte begrenzte Mitwirkungsrechte bei Entscheidungen über wirtschaftliche Angelegenheiten, sowie bei Betriebsänderungen, Stillegungen und Konkursen (Pflicht zur Aufstellung eines Sozialplans).

In beiden Fällen zielen die Institutionen der Mitbestimmung nicht darauf, Arbeitnehmer oder ihre Vertreter in der aktuellen Leitung der Unternehmung zu beteiligen. Vielmehr geht es darum, teils Grundsätze, langfristige Orientierungen oder Schwerpunkte der Unternehmenspolitik zwischen Arbeitnehmern und ihren Vertretern sowie den Kapitaleignern und ihren Vertretern abzustimmen, teils auf betrieblicher Ebene eine Einigung über die Grundsätze der betrieblichen Organisation zu erzielen. Die Verteilung der Unternehmensergebnisse zwischen den Produktionsfaktoren bleibt durch die Institutionen der Mitbestimmung im wesentlichen unberührt. In der Auseinandersetzung um das Mitbestimmungsgesetz von 1976 ging es entsprechend den Hauptlinien der gegen die Institution Mitbestimmung vorgetragenen Kritik im wesentlichen um drei Fragenkomplexe:

a) *Parität.* Ist der Aufsichtsrat in der durch das Gesetz vorgesehenen Zusammensetzung funktionsfähig (im Sinne einer Aufsichts- und globalen Direktivfunktion im Unternehmen)?

b) *Unternehmerische Entscheidungsdisposition.* Wie wirkt sich die erweiterte Mitbestimmung auf die unternehmerischen Entscheidungsprozesse aus, insbesondere

   aa) *Entscheidungskosten:* Werden die unternehmerischen Entscheidungsprozesse als Folge der Mitbestimmung schwerfälliger, komplizierter, kostenintensiver?

   bb) *Entscheidungsqualität:* Verändern sich die Inhalte der unternehmerischen Entscheidungen?

c) *Funktionale Trennung der Entscheidungsverfahren.* Werden durch die Mitbestimmung die scharfen Konturen zwischen den verschiedenen Entscheidungssystemen, insbesondere dem Tarifver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragssystem (mit seinen distributiven Entscheidungen) und den unternehmensinternen (mitbestimmten) Entscheidungsprozessen verwischt?

Diese Fragen lassen sich, ohne je auf Einzelheiten einzugehen, im wesentlichen bereits aus dem Gesetz beantworten. Das Mitbestimmungsgesetz von 1976 sieht keine Parität im Aufsichtsrat vor, sondern eine unter der Parität bleibende Verteilung der Stimmen. Diese Verteilung der Stimmen wird von den Mitgliedern des Aufsichtsrates bei ihren Diskussions- und Abstimmungsverhalten natürlich in Rechnung gestellt, so daß es auch nicht zu den befürchteten schwerfälligen Prozeduren kommen muß, die etwa der im Gesetz vorgesehene Stichentscheid des (von der Kapitalseite) gesteuerten Vorsitzenden des Aufsichtsrates impliziert. Da das Ergebnis der Prozedur antizipierbar und der Ablauf der Prozedur sicher ist, muß das Verfahren gar nicht durchgeführt werden, sondern das mit Sicherheit zu erwartende Verfahrensergebnis kann als vorhandene Information bereits verwendet werden, ohne daß das Verfahren ablaufen muß. Selbst wenn das Gesetz aber eine Parität verwirklicht hätte, so führt eine volkswirtschaftliche Analyse dieses Entscheidungsverfahrens nicht notwendig zu dem Ergebnis, ein nach dem Paritätsprinzip arbeitendes Aufsichtsorgan könnte seine Aufsichtsfunktion nicht sinnvoll erfüllen[19].

Eine Gefährdung der unternehmerischen Entscheidungsdisposition ist schon deshalb schwer ersichtlich, weil im Aufsichtsrat, der den eigenverantwortlich (und somit unternehmerisch) handelnden Vorstand zu überwachen hat, keine unternehmerischen Entscheidungen getroffen werden, sondern nur solche, die der Überwachung der Unternehmer dienen sollen. Mit der empirisch-institutionellen (negativ lautenden) Antwort ist es aber nicht getan, wenn Fernwirkungen von Aufsichtsratsentscheidungen auf unternehmerische Entscheidungen behauptet werden. Eine darauf abzielende Analyse muß die Inzidenz der Kosten unternehmerischer Nichtentscheidungen ins Licht rücken. Hier erscheint die Auffassung plausibel — und drängt sich im Lichte von Famas Ansatz geradezu auf —, daß die Kosten der unternehmerischen Nichtentscheidung alle Produktionsfaktoren treffen müssen, vor allem aber diejenigen Produktionsfaktoren, deren Mobilität am geringsten ausgeprägt ist. Dies im deutschen Kontext insbesondere der Faktor Arbeit. Daraus ergibt sich der Umkehrschluß, daß der Faktor Arbeit, wenn er rational vertreten wird, ein starkes Interesse daran haben muß, unternehmerische Entscheidungen zu fördern und die Kosten unternehmerischer Nichtentscheidungen zu meiden[20].

[19] Vgl. näher *Jürgen Backhaus*, Funktionsunfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung?, in: Foit, Kappler, Schredelseker (Hrsg.), Mitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt 1980, Kap. III A.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Gefährdung der funktionalen Trennung von Entscheidungsverfahren wurde von Kritikern der Mitbestimmung im Hinblick auf die Gegnerunabhängigkeit im Tarifkonflikt behauptet. Die behauptete (nach dem Mitbestimmungsgesetz aber nur unter Mitwirkung der Kapitalrepräsentanten mögliche Reproduktion der Mehrheitsverhältnisse im Aufsichtsrat auf der Vorstandsebene könnte dazu führen, daß den Gewerkschaften nahestehende Vorstandsmitglieder in die Tarifkommissionen der Unternehmensverbände gelangten, wodurch das Prinzip der Gegnerunabhängigkeit verletzt würde. Interessanterweise hat aber Witte[21] in seiner empirischen Untersuchung des Einflußpotentials der Arbeitnehmer als Grundlage der Mitbestimmung, die bereits vor Inkrafttreten des neuen Mitbestimmungsgesetzes abgeschlossen wurde, herausgefunden, daß in erheblichem Maße Belegschaftsmitglieder in leitende Organe der Gewerkschaften, unter anderem auch Tarifausschüsse gelangen. Dies gibt einen Hinweis darauf, daß wenn eine Verwischung der funktionalen Trennung der Entscheidungsverfahren zu befürchten wäre, diese jedenfalls nicht einseitig zu Lasten eines Produktionsfaktors wirksam werden muß[22]. Die wesentliche Einsicht, die wir mit der von Eugen Fama vorgetragenen neuen volkswirtschaftlichen Theorie der Unternehmung entnehmen können, besteht in der Erkenntnis, daß die Unternehmung als ein System von Verträgen zu interpretieren ist, das es den Eignern der in den Produktionsprozeß eingehenden Faktoren erlaubt, die Grenzwertprodukte ihrer Faktoren zu maximieren. Dazu dient ein System von Kontrollen, dem derjenige Produktionsfaktor unterworfen wird, der instrumental für die Maximierung der Grenzwertprodukte der übrigen Produktionsfaktoren ist: das Management. Die Erörterung dieses Kontrollsystems (im dritten Abschnitt) endete mit dem Hinweis auf die Notwendigkeit außenstehende Spezialisten in die Aufsichtsgremien der Gesellschaft zu berufen. Es erscheint auch in diesem Zusammenhang sinnvoll, die entsprechende Passage im Wortlaut zu zitieren, da die Analyse Famas vor dem Hintergrund der amerikanischen Rechtsordnung erfolgte, die sich von der deutschen systematisch unterscheidet.

„Die Analyse setzt nicht voraus, daß *boards of directors* sich gänzlich aus Managern und außenstehenden Direktoren zusammensetzen. Das *board* ist als eine vom Markt bestimmte Institution anzusehen, als der letzte interne *monitor*, also Kontrolleur des Vertragssystems, das eine Firma konstituiert. Seine

---

[20] Vgl. näher *Jürgen Backhaus*, ebenda, Kap. III B.

[21] *Eberhard Witte*, „Das Einflußpotential der Arbeitnehmer als Grundlage der Mitbestimmung: Eine empirische Untersuchung." DBW 40.1, 1980, S. 1 - 26, hier: S. 23 f.

[22] Für eine weiterführende Diskussion dieses Problemkomplexes und modellhafte Überlegungen zum Lohnfindungsprozeß vgl. *Jürgen Backhaus*, Funktionsunfähigkeit, Kap. III C.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Funktion besteht in der Kontrolle der obersten Entscheidungseinheit in der Unternehmung. Im Zusammenhang mit unserem teamtheoretischen oder vertragstheoretischen Ansatz zur Erklärung der Struktur der Unternehmung können wir nicht ausschließen, daß *boards of directors* entstehen, die viele verschiedene Produktionsfaktoren (oder ihre bestellten Repräsentanten) enthalten. Diese Produktionsfaktoren sind sämtlich dadurch gekennzeichnet, daß ihre Grenzprodukte von den Entscheidungen der Leitungsorgane der Unternehmung determiniert werden. Andererseits kann man jedoch auch nicht folgern, daß alle diese Produktionsfaktoren notwendig in den *boards* repräsentiert werden müssen, da es auch andere marktgeleitete Institutionen, zum Beispiel Gewerkschaften, gibt, die eine Aufsicht über das Management noch effizienter durchführen können. Wir können nur folgern, daß in einer wettbewerblich organisierten Umgebung diejenigen Kontrollorgane entstehen werden, die die Aufsichtsfunktion am kostengünstigsten durchführen können[23]."

Das amerikanische Gesellschaftsrecht kennt nicht die Unterscheidung in Aufsichtsrat und Vorstand. Insofern kommen dem *board of directors* sowohl die Funktionen des Vorstands als auch des Aufsichtsrats zu. Auf den deutschen Kontext angewandt bedeutet Famas Analyse, daß diejenigen Produktionsfaktoren im Aufsichtsrat vertreten sein werden, deren Grenzproduktivität von den Vorstandsentscheidungen direkt betroffen sind, soweit nicht effizientere Aufsichtsorgane zur Verfügung stehen.

Im Hinblick auf die Institution Mitbestimmung fällt sogleich auf, daß Fama die Repräsentation des Faktors Arbeit im Aufsichtsrat ausschloß, weil er voraussetzte, die Gewerkschaften könnten die Aufsichtsfunktion über den Vorstand effizienter ausführen als andere, vom Faktor Arbeit beschickte Aufsichtsorgane. Tatsächlich kennt das deutsche System aber eine Trennung der Entscheidungsverfahren in solche, die Verteilungsfragen regeln und solche, die Organisationsfragen regeln. Die Verteilung des Produktionsergebnisses zwischen der Unternehmung und dem Faktor Arbeit wird in den deutschen Institutionen durch das Tarifvertragssystem geregelt. Somit bleibt das Organisationsproblem, zu dessen Lösung die deutsche Institution der Mitbestimmung zwei verschiedene Repräsentationsorgane entwickelt hat: Zum einen die Aufsicht über das Management, an der der Faktor Arbeit (wenngleich nicht mehrheitlich) Anteil hat; sowie nach dem Betriebsverfassungsgesetz die interne Erörterung von Organisationsfragen als Dialog zwischen Management und Arbeitnehmervertretern, der wiederum dadurch gekennzeichnet ist, daß sich die Arbeitnehmervertreter nur in wenigen Ausnahmefällen durchsetzen können. Das ganze System ist darauf angelegt, Managemententscheidungen einer kontinuierlichen Kritik zu unterwerfen unter dem Gesichtspunkt, die

[23] *Eugene Fama*, S. 294 (meine Übersetzung — J. B.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Organisation des Produktionsprozesses im Hinblick auf die Steigerung der Grenzproduktivität des Faktors Arbeit zu beeinflussen. Mitbestimmung erweist sich damit als ein Kontrollsystem zur Überwachung des Managements, das qualitative Aspekte der Organisation des Produktionsprozesses lösen soll, während quantitative Fragen, insbesondere Verteilungsfragen im wesentlichen außerhalb der Unternehmung im Tarifvertragssystem gelöst werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Die Probleme der Mitbestimmung (Leitungspartizipation) wurden unter folgenden Gesichtspunkten erörtert:

Die Begründung der Forderung nach Leitungspartizipation mit dem Hinweis auf negative *externe Effekte,* die aus dem Arbeitsverhältnis für die Arbeitnehmer resultieren, wirft die Frage auf, ob etwaige externe Effekte im Lohn abgegolten und damit internalisiert sind. Diese Frage wurde einerseits mit dem Hinweis auf die Freiwilligkeit des Abschlusses des Arbeitsvertrages bejaht, andererseits mit dem Argument der ökonomischen Unterlegenheit des Arbeitnehmers verneint. Auch in der Diskussion über die damit verbundene Suche nach dem „richtigen" Lohn blieben die Meinungen kontrovers.

Ergänzend wurde festgestellt, daß *Märkte* für Teilhaberechte an der Unternehmensleitung durch die Arbeitnehmer deshalb kaum entstehen können, weil der mögliche Verkauf solcher Rechte einen Vorgriff auf erst noch zu leistende Arbeit darstellen würde, die Produktivität der Arbeit aber durch diesen Verkauf beeinträchtigt werden müßte.

Urteile über den Einfluß der Mitbestimmung auf die *Funktionsfähigkeit* der Marktwirtschaft setzen zunächst eine inhaltliche Unterscheidung nach einzel- und gesamtwirtschaftlichen Effekten voraus, diese wären außerdem an objektiven Kriterien zu messen. Versteht man die gesetzliche Einführung der Mitbestimmung als eine partielle Enteignung der Anteilseigner (im Sinne der property rights), so folgen daraus negative Auswirkungen auf die Bereitschaft, das für die Unternehmen notwendige Haftungskapital bereitzustellen. Für empirische Untersuchungen darüber, inwieweit in der Zwischenzeit neue Unternehmen in der für die gesetzliche Mitbestimmung relevanten Größe gegründet wurden bzw. bestehende Unternehmen in diese Größenordnung hineingewachsen sind, dürfte sich der bisherige Erfahrungszeitraum als zu kurz erweisen.

Wettbewerbsbeschränkungen als Folge der Einführung der Mitbestimmung sind vor allem dann zu erwarten, wenn eine Interessenharmonie auf der Produzentenseite, also zwischen Gewerkschaften und Kapitaleignern bzw. Managern existiert. Weiterhin kann die Funktionsfähigkeit des Marktsystems durch eine „Fernsteuerung" der Gewerkschaftsvertreter in den Aufsichtsräten beeinträchtigt werden. In die-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sem Zusammenhang wurde schließlich die Frage aufgeworfen, inwieweit die Unternehmensleitung auf Grund von Kollektiventscheidungen mit den bekannten Abstimmungsparadoxa konfrontiert ist.

Kritik erfuhr die Auffassung, der *Aufsichtsrat* übe nur kontrollierende Funktionen aus, habe aber normalerweise keine unternehmerischen Entscheidungen zu treffen. Hervorgehoben wurde dabei vor allem die Befugnis des Aufsichtsrates zur Bestellung der Unternehmensleitung. Daraus ergeben sich zwangsläufig auch erhebliche Einflußmöglichkeiten auf die Führung des Unternehmens. Außerdem dürften Auswirkungen auf das Verhalten von Vorstandsmitgliedern — auch in Tarifverhandlungen — zu erwarten sein, über deren Wiederbestellung der Aufsichtsrat zu entscheiden hat. Schließlich wurde auch die Annahme des Einigungszwanges im (paritätisch besetzten) Aufsichtsrat bestritten, da sich die Arbeitnehmerseite gegenüber der Basis zu verantworten habe und daher in prinzipiellen Positionen zum Kompromiß unfähig sein könnte. Sollte dieser Fall eintreten, wäre jedoch die Handlungsfähigkeit des Gremiums äußerst gefährdet.

Als Resumee der Diskussion bleibt ein weites Meinungsspektrum zu registrieren, an dessen einen Ende die Gefährdung der Sozialen Marktwirtschaft durch die gesetzliche Einführung der Mitbestimmung betont wird, während am anderen Rande die Leitungspartizipation gewissermaßen als Preis für die Zustimmung der Gewerkschaften zu dieser Ordnungsform und damit quasi als Garant für deren Fortbestehen angesehen wird.

Zum Referat von Folkerts-Landau, Sertel und Steinherr wurde die spezielle Frage aufgeworfen, welche Konsequenzen sich aus alternativen Annahmen über den Eingang und die Verarbeitung von *Informationen* im Modell ergeben. Dieses Problem konnte im Detail nicht geklärt werden. Das wichtigste Ergebnis des Modellansatzes wurde darin gesehen, daß aus unterschiedlichen Voraussetzungen über Art und Ausmaß der Unsicherheit unterschiedliche Urteile über die Effizienz von Institutionen allgemein und im besonderen Fall für die komparativen Vorteile der kapitalistischen und der arbeitsgeleiteten Unternehmung resultieren.

Otmar Issing, Würzburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 4

Staat und Verbände in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Werner Ehrlicher, Freiburg

Montag, 15. September 1980, 15.00 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung

Von *Holger Bonus*, Konstanz

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.
Art. 20(1) GG

1. Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft

Glanzvoll hat die Soziale Marktwirtschaft in der Vergangenheit gerade jene Aufgaben gemeistert, die der Bevölkerung besonders wichtig gewesen sind. Zunächst mußte nach dem Kriege die materielle Versorgung drastisch verbessert werden. Das gelang so gründlich, daß dieser Aspekt in der nachwachsenden Generation kaum jemanden mehr wirklich bewegt: Für die Jüngeren ist der heute erreichte und nach früheren Maßstäben ungeheuerliche Lebensstandard zum eher trivialen, ja manchmal abstoßenden Alltag geworden. — Zugleich wurde ein dichtes Netz sozialer Sicherungen geknüpft und immer weiter verfeinert; seine Haltbarkeit zeigte sich, als die Zahl der Arbeitslosen dauerhaft in die Höhe schnellte, ohne dabei schwerwiegende Verschlechterungen des sozialen Klimas auszulösen.

Aber auf dieser Tagung geht es um die *Zukunft* der Sozialen Marktwirtschaft, nicht ihre Vergangenheit; und in dieser Zukunft wird die Bevölkerung wohl andere Maßstäbe anlegen und andere Aufgaben für vordringlich halten als nach dem Zweiten Weltkrieg. Wird die Soziale Marktwirtschaft den neuen Maßstäben genügen? Wird sie überhaupt funktionsfähig bleiben, wenn die Transformationen einmal durchlaufen sind, nach denen so mächtige Strömungen heute verlangen? Das ist keineswegs erwiesen: Der Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft in der Vergangenheit beruhte auf Mechanismen, die jetzt im Kern berührt sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die allmähliche und fortschreitende Entwicklung zur Gleichheit

Die Transformationen, von denen hier die Rede ist, sind auf einen allmählichen Bedeutungswandel der beiden Attribute *demokratisch* und *sozial* zurückzuführen, mit denen das Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland in Art. 20 Abs. 1 GG unwiderruflich ausgestattet hat. Im Grundgesetz selbst konkretisiert sich das demokratische Element in Bestimmungen, die sich auf den *politischen Bereich* beziehen. Aber in der politischen Diskussion taucht derselbe Begriff seit langem auch in ganz anderer Bedeutung auf[1]:

„Die Demokratie ist prinzipiell die Aufhebung der Klassenherrschaft... [Das] allgemeine Wahlrecht ist ein Stück Demokratie, wenn auch ein Stück, das auf die Dauer die anderen nach sich ziehen muß wie ein Magnet die zerstreuten Eisenteile an sich zieht[2]."

„Wenn wir mit rückhaltloser Klarheit darzulegen versuchen, daß der Weg zum Sozialismus nur schrittweise über eine Demokratisierung der Wirtschaft führen kann, ... so hat das nicht das geringste mit einer Resignation im Kampf um das Endziel zu tun[3]."

„Es geht also um eine ökonomische Neuordnung mit dem Ziel, die ökonomische Entwicklung demokratisch zu kontrollieren, anstatt die Demokratie von ihr kontrollieren zu lassen, die Sachen zu ‚haben' anstatt von den Sachen ‚gehabt zu werden'[4]."

Solchen im einzelnen unterschiedlichen Auffassungen ist gemeinsam, daß in ihrer Sicht eine auf den politischen Bereich beschränkte Demokratie ganz einfach unvollständig ist; *Demokratisierung* heißt demnach, „die demokratische Kontrolle, die demokratische Entscheidungsbildung [auch] im makro- und mikroökonomischen Bereich" anzuwenden[5]; und dies bezweckte wohl auch der Slogan „*mehr Demokratie wagen*".

Viele Befürworter der Demokratisierung sind nun selbst ganz dezidiert der Ansicht, daß diese sich mit einer Fortführung der Marktwirtschaft nicht vertrage, ja daß sie geradezu als Vehikel der „Überwindung" unserer Wirtschaftsordnung anzusehen sei. Ihnen schwebt eine „demokratische Wirtschaftssteuerung [vor], die auf demokratisch-

---

[1] Vgl. hierzu auch: *Norbert Lammert*, Demokratie und Markt, in: Norbert Lammert (Hrsg.), Wirtschaft in der Gesellschaft — Entwicklungslinien und Problemfelder, München 1978, S. 127 - 149, sowie die dort angegebene Literatur.

[2] *Eduard Bernstein*, zitiert nach *Rudolf F. Kuda*, Zur Einführung, in: *Fritz Naphtali*, Wirtschaftsdemokratie: ihr Wesen, Weg und Ziel, 4. Aufl., Köln und Frankfurt/M. 1977, S. 8.

[3] *Fritz Naphtali*, zitiert nach *Rudolf F. Kuda*, Zur Einführung, in: *Fritz Naphtali*, Wirtschaftsdemokratie, S. 11.

[4] *Fritz Vilmar* und *Karl-Otto Sattler*, Wirtschaftsdemokratie und Humanisierung der Arbeit: Systematische Integration der wichtigsten Konzepte, Köln und Frankfurt/M. 1978, S. 8.

[5] *Ebenda*, S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

emanzipatorischen statt besitzbürgerlich-konservativen Interessen basierend, auch vor den ‚Systemgrenzen' der sogenannten freien Marktwirtschaft nicht halt macht, die sich nicht nur auf eine Weiterentwicklung ökonomischer Steuerungsinstrumente im Rahmen des bestehenden Wirtschaftssystems beschränkt, sondern mehr oder weniger konsequent eine alternative Wirtschaft in die Überlegungen [einbezieht]"[6]. Denn:

„Innerhalb eines Wirtschaftssystems, das einseitig auf die speziellen Profitinteressen einer besitzenden Minderheit zugeschnitten ist, das damit ganz zwangsläufig die allgemeinen Bedarfsinteressen der Mehrheit vernachlässigt, muß jeder Mitbestimmungsansatz systemkritischer Natur sein, muß er sich als Bestandteil und Werkzeug antikapitalistischer Strukturreformen (André Gorz) begreifen[7]."

Aber was sich in dieser Sicht als Mittel einer bewußt verfolgten Strategie der Systemüberwindung darstellt, als *Königsweg zum Sozialismus*, könnte sich gleichwohl als mit der Marktwirtschaft höchst kompatibel erweisen[8].

Für die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft ist das insofern von Bedeutung, als sich in der Bevölkerung wohl in der Tat ein allmählicher, aber durchgreifender Wandel im Demokratieverständnis vollzogen hat, wonach die Anwendung demokratischer Prinzipien auch im Bereich der Wirtschaft eigentlich selbstverständlich geworden ist, also nicht mehr besonders begründet werden muß. Die Soziale Marktwirtschaft kann, mit solchen langfristigen Bewußtseinsänderungen konfrontiert, auf die Dauer nur bestehen, wenn sie diese Tendenz in sich aufnimmt, so daß die Bevölkerung auch in Zukunft ihre — insoweit gewandelten — Vorstellungen eines menschenwürdigen und freien Lebens in ihr verwirklicht sieht.

Nun ist aber die Marktwirtschaft selbst nichts anderes als ein fortwährender Abstimmungsprozeß; ihre Überlagerung mit zusätzlichen

---

[6] *Fritz Vilmar* und *Karl-Otto Sattler*, S. 7 f.

[7] *Dieter Schneider* und *Rudolf F. Kuda*, Mitbestimmung — Weg zur industriellen Demokratie?, München 1969, S. 214.

[8] Dessen sind sich die Verfechter einer Systemüberwindung durch Demokratisierung auch schmerzlich bewußt: „Aber kein noch so ausgeprägtes Mitbestimmungssystem kann den ambivalenten Charakter der Mitbestimmung selbst ignorieren. Sie ist permanent in Gefahr, zum Partnerschaftsmodell herabzusinken. Über die mit ihr verbundene Verantwortung kann der gewerkschaftliche Handlungsspielraum verengt werden. Über eine unreflektierte Anpassung an die Ideologie des systemgebundenen Sachzwangs wird der Verlust kreativer Spontaneität verfestigt, der aus der kapitalistischen Entfremdung entsteht. Ein solches Modell würde die Tendenz in sich bergen, den Betriebsrat zum Erfüllungsgehilfen des Arbeitgebers zu degradieren, den Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat zur technokratischen Stütze der Profitpolitik verkümmern zu lassen und gesamtwirtschaftliche Mitbestimmungsgremien als leichtgläubige Zustimmungsmechanismen für eine prokapitalistische Wirtschaftspolitik zu mißbrauchen." *Dieter Schneider* und *Rudolf F. Kuda*, S. 216.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und parallelen Abstimmungsmechanismen könnte das gesamte System dysfunktional machen, wenn die Ergebnisse paralleler Abstimmungen miteinander in Kollision geraten. Muß dies zwangsläufig eintreten? Wo sind besonders gefährdete Bruchzonen? Welche Abstimmungvorgänge sind miteinander vereinbar, welche nicht?

Bei der Beantwortung solcher Fragen muß eine weitere langfristige Entwicklung berücksichtigt werden. Die im Demokratiebegriff angelegte Gleichheit beschränkt sich ihrerseits immer weniger auf Partizipationsrechte in Entscheidungsprozessen; zunehmend werden Ansprüche an die Gütersphäre einbezogen, mit dem *Ziel wirtschaftlicher Gleichheit.*

„Den Abbau von Vorrechten nennt man Demokratisierung der Gesellschaft. Hier geht es um mehr Gleichheit und Gerechtigkeit und um mehr konkrete Freiheit für die vielen Nichtprivilegierten: Um die Freiheit der Vielen von der Sorge um den Arbeitsplatz, um die Wohnung, um den Frieden . . .[9]." „Demokratisierung durch Solidarität — das sind nicht nur die großen Schritte hin zur demokratischen Investitionsplanung und hin zur paritätischen Mitbestimmung oder zur Selbstverwaltung, zur demokratischen Arbeitsorganisation oder in der Gleichheitspolitik. Das sind auch viele kleine Schritte: Einheitliche Sockelbeträge bei Tarifabschlüssen; Reduzierung der Arbeitshetze; solidarischer Schutz eines Kollegen, der aus politischen Gründen ‚umgesetzt' oder gefeuert werden soll; mehr Gleichheit für Kolleginnen und ausländische Kollegen; Entlastungen für ältere Betriebskollegen[10]."

Hier werden als Schritte zur Demokratisierung auch Dinge aufgeführt, die üblicherweise Gegenstand der Sozialpolitik gewesen wären. Darin kommt eine *Umdeutung der sozialen Komponente* zum Ausdruck, die mit der fortschreitenden Demokratisierungstendenz einhergeht. Inhalt „sozialer Politik" ist danach nicht mehr vorrangig die Absicherung des wirtschaftlich Schwächeren; vielmehr beginnen die *„vielen Nichtprivilegierten"* ihre Interessen den *„wenigen Privilegierten"* gegenüber durchzusetzen[11].

„. . . Die partnerschaftliche Richtung verstand soziale Politik »ganz unverschämt als ›Wohltat‹, welche die kräftigeren Glieder der Volksgemeinschaft aus der Fülle ihres Überflusses den schwachen und hilflosen Mitgliedern dieser Gemeinschaft gewähren: aus christlicher Gesinnung, aus allgemeiner Menschenliebe, aus nationalem Gemeinschaftsgefühl, aus idealem Interesse« . . . Sozialistischem Mitbestimmungsverständnis aber entspricht es, diese gesetzgeberischen Korrekturen als erzwungene Zugeständnisse zu begreifen, welche die bürgerliche Klasse notgedrungen der immer stärker nachdrängenden Arbeiterschaft machen mußte[12]."

---

[9] *Carl-Heinz Evers,* Solidarität und Demokratisierung — ein interdependenter Lernprozeß, in: Ulrich Borsdorf u. a. (Hrsg.), Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität. Zum 60. Geburtstag von Heinz O. Vetter, Köln 1977, S. 411 - 425; hier: S. 415.

[10] *Ebenda,* S. 423.

[11] Vgl. *ebenda,* S. 416.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die anmaßend-fordernde Tonart so mancher gewerkschaftlichen Verlautbarung legt davon ebenso Zeugnis ab[13] wie die merkwürdige Indifferenz den *wirklich Schwächeren* gegenüber, also beispielsweise den Insassen psychiatrischer Anstalten oder den Fürsorgefällen in Altersheimen. Es geht im Bereich des „Sozialen" eben nicht eigentlich mehr um die Schwächeren, sondern vor allem um die (politisch) *Stärkeren,* die in der Demokratie die Waffe ihrer *Mehrheit* rigoros auf allen Ebenen einsetzen sollen[14].

Das Wort vom *„asozialen Leistungsbegriff der Ellenbogengesellschaft"*[15] wäre ohne die Umdeutung des „Sozialen" überhaupt nicht verständlich: „Sozial" in dieser Sicht ist es, wenn über die Verteilung nicht die Leistung entscheidet, sondern — die Mehrheit. Diese Umdeutung ist wiederum eine Folgeerscheinung der fortschreitenden Demokratisierung und von dieser nicht zu trennen.

Alexis de Tocqueville, „völlig unter dem Eindruck einer Art religiösen Erschauerns" schreibend, das ihn „angesichts der unaufhaltsamen Umwälzung befiel, die seit so vielen Jahrhunderten über alle Hindernisse hinweg voranschreitet", und in der *„allmählichen und fortschreitenden Entwicklung zur Gleichheit"* ein Werk der Vorsehung erblickend[16], sah diese Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika des Jahres 1830 *„an ihren äußersten Grenzen angelangt"*[17]. Es scheint, als habe er hierin sehr geirrt, und als sei jene „große demokratische Revolution" noch längst nicht abgeschlossen, die er damals mitten unter seinen Landsleuten vor sich gehen sah[18]. Die Soziale Marktwirtschaft selbst, mit ihrer Verschmelzung von Marktmechanismus und demokratisch gesetztem sozialen Rahmen, ist ein Schritt in dieser Entwicklung gewesen. Noch ist offen, ob sie dem weiteren Fortgang derselben Entwicklung wieder zum Opfer fällt oder aber gestärkt aus ihm hervorgehen wird.

[12] *Dieter Schneider* und *Rudolf F. Kuda,* S. 217. Ein Teil dieses Zitats bezieht sich wiederum auf *Karl Korsch,* Arbeitsrecht für Betriebsräte, Neuausgabe, Frankfurt/M. 1968, S. 59.

[13] Vgl. etwa: *Michael Jungblut,* Mit eingebauter Vorfahrt, in: Die Zeit v. 11. 7. 1980, S. 17.

[14] In der Kultur- und Medienpolitik wird diese Tendenz durch Bemerkungen eines früheren Schulsenators trefflich illustriert: „Wir müssen erreichen, daß in den öffentlich-rechtlichen Medien die Wirklichkeit der abhängig Beschäftigten und ihr Kampf um mehr Demokratie stärker vorkommt als die Verbreitung der Ideologie der Wenigen. In der Kulturpolitik kann es nicht länger dabei bleiben, daß 95 Prozent der Bevölkerung die Kultur für 5 Prozent finanzieren. Auch hier hat die Wirklichkeit der Vielen und ihr Kampf um mehr Demokratie Vorrang vor einer folgenlosen Esoterik der Schöngeistigkeit." Vgl. *Carl-Heinz Evers,* S. 423 und im übrigen FN 48.

[15] *Ebenda,* S. 420.

[16] *Alexis de Tocqueville,* Über die Demokratie in Amerika, München 1976, S. 8 f.

[17] *Ebenda,* S. 5.

[18] *Ebenda.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Demokratisierung der Wirtschaft: Mikrobereich

Wenn in England auch nach der Wahlrechtsreform von 1832 vier Fünftel der erwachsenen Männer ohne Wahlrecht blieben (welches allein Hausbesitzern und Mietern mit einer Jahresmiete von mindestens 10 £ vorbehalten war), so entsprach das der eingewurzelten und von der breiten Bevölkerung geteilten Überzeugung, daß tunlichst doch wohl diejenigen über Erhebung und Verausgabung von Steuermitteln zu entscheiden hätten, die diese Mittel auch aufbrächten[19]: Es war schließlich *ihr* Geld, über das im Parlament verfügt wurde. „Der Gedanke, das Wahlrecht auch den nicht an der Aufbringung der Armenlasten beteiligten Volkskreisen oder womöglich gar den Unterstützungsempfängern selbst zu gewähren, erschien der damaligen öffentlichen Meinung absurd[20]." Die gleiche Auffassung lag dem erst 1917 aufgehobenen Dreiklassenwahlrecht in Preußen zugrunde.

Heute würde nun jeder Versuch, innerhalb der parlamentarischen Demokratie das Stimmrecht nach den vom einzelnen beigesteuerten Mitteln zu gewichten, allgemein als ungeheuerlich und abwegig empfunden werden. Jedes Mitglied der Gesellschaft hängt in vielfältiger Weise von den an der Spitze getroffenen politischen Entscheidungen ab, befindet die breite Mehrheit der Bevölkerung; und das Ausmaß der Abhängigkeit des einzelnen wird mit seiner abnehmenden Kaufkraft keineswegs geringer. Deshalb muß jeder einzelne auch am Zustandekommen dieser Entscheidungen mit prinzipiell gleichem Gewicht beteiligt sein: Es ist schließlich auch sein Schicksal, über das im Parlament verhandelt wird.

3.1 „Gestaltwechsel"

Der Zeitgeist hat sich also sehr gewandelt, und diese Wandlung setzt sich in der Demokratisierung der Wirtschaft fort. Auch in der Unternehmung wirken sich ja die getroffenen Entscheidungen auf alle Mitglieder aus; und dabei steht nicht nur für den Kapitaleigner, der mit seinem Eigentum zu haften hat, sondern auch für den Arbeitnehmer viel auf dem Spiel. Ein ganz erheblicher Teil seiner Lebenswirklichkeit ist mit „seinem" Unternehmen verknüpft, findet er — und mit ihm mehr und mehr die gesamte Bevölkerung —; und angesichts der einschneidenden Konsequenzen, die eine Auflösung dieser Bindung für ihn hat, ist sein individueller Anteil am Unternehmensschicksal keineswegs geringer zu veranschlagen als etwa der eines Kleinaktionärs[21].

[19] Vgl. *Günter Schmölders*, Finanzpolitik, 3. Aufl., Berlin u. a. 1970, S. 28.

[20] *Ebenda.*

[21] Schlicht und von Weizsäcker verweisen darauf, daß sich eine der zentralen Schwierigkeiten der Arbeiterselbstverwaltung, das Auseinanderklaffen von (eher kurzfristigem) Arbeitnehmer- und (langfristigem) Firmeninteresse,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So wie schon früher im Bereich der parlamentarischen Demokratie, hat sich jetzt auch im Unternehmensbereich der Schwerpunkt des zeitgenössischen Interesses vom Eigentümer der aufgebrachten Mittel weg in Richtung auf die im Ergebnis unmittelbar betroffenen Mitglieder eines sozialen Gebildes hin verlagert. In beiden Fällen ist dieser Übergang alles andere als unproblematisch. In der „unbeschränkten" parlamentarischen Demokratie ergibt sich beispielsweise ein Hang zur „*gesetzlosen Ausübung der Regierungsgewalt*" durch die Mehrheit[22], im Unternehmensbereich die Gefahr der faktischen Enteignung — oder einer Vernachlässigung der Konsumenten, die ja ihrerseits vom Produktionsergebnis abhängen.

Aber auf die Beurteilung des Wandels insgesamt kommt es hier nicht an, da er tatsächlich vollzogen und irreversibel ist. *Eine andere Art, die Dinge zu betrachten,* hat sich durchgesetzt und muß bei der Abwägung der Zukunftsaussichten der Sozialen Marktwirtschaft berücksichtigt werden. Ekkehart Schlicht hat in diesem Zusammenhang den einleuchtenden Begriff des *Gestaltwechsels* benutzt[23]: Ein und derselbe Tatbestand, die Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wurde lange Zeit hindurch von allen Beteiligten als Austauschrelation verstanden; er wechselt unvermittelt — wenn auch auf Grund eines langsamen, kontinuierlichen Wandels — in den Augen aller seine „Gestalt" und erscheint nunmehr als Komplex langfristiger Bindungen, Rechte und Pflichten, wodurch auch die Firma als vornehmlich soziales Phänomen gesehen wird, das durch die Belegschaft, nicht aber die Kapitalausstattung konstituiert werde. Ich folge Schlicht nicht, wenn er daraus auf die Arbeiterselbstverwaltung als die künftig allein „natürlich" erscheinende Organisationsform schließt; wohl aber werden sich nur Organisationsformen halten, die mit der gewandelten Sehweise im Einklang sind.

---

wohl nur mit Hilfe einer festeren Bindung der Arbeitnehmer an „ihre" Firma bereinigen lasse. Interessanterweise steht aber gerade diese Bindung auch *am Anfang* des betrieblichen Demokratisierungsphänomens, da offenbar erst sie, in Verbindung mit der Anonymität des Großbetriebes, den Wunsch nach Mitbestimmung überhaupt wach werden läßt. Vgl. *Ekkehart Schlicht* und *Carl Christian von Weizsäcker,* Risk Financing in Labour Managed Economies: The Commitment Problem, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 133, 1977, S. 53 - 66; *Eirik G. Furubotn,* Decision Making Under Labor Management: The Commitment Mechanism Reconsidered, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 135, 1979, S. 216 - 227; *Ekkehart Schlicht* und *Carl Christian von Weizsäcker,* Labour Management and Commitment: Reply to Furubotn, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 136, 1980, S. 169 - 171.

[22] *Friedrich A. von Hayek,* Drei Vorlesungen über Demokratie, Gerechtigkeit und Sozialismus, Tübingen 1977, S. 8 f.

[23] *Ekkehart Schlicht,* The Transition to Labour Management as a Gestalt Switch, in: Gestalt Theory, Vol. 1, 1979, S. 54 - 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So würde eine überzeugende Kombination von Mitbestimmung und *betrieblicher Gewinn- und Kapitalbeteiligung* dem gewandelten Selbstverständnis der Arbeitnehmer wohl ebensogut entsprechen wie die Arbeiterselbstverwaltung, da sich die Verdienste der Belegschaft um den langfristigen Unternehmenserfolg greifbar in den Händen der — mitbestimmenden — Arbeitnehmer niederschlügen; aber sie würde vermutlich weit besser funktionieren. Denn jene externen Effekte, die sich im selbstverwalteten Betrieb zu Lasten der Investoren und zugunsten künftiger Belegschaftsmitglieder so verhängnisvoll auswirken[24], wären durch Eigentumsbildung bei der gegenwärtigen Belegschaft selbst internalisiert. — Freilich widerspricht solche Eigentumsbildung der zentralen Idee der Arbeiterselbstverwaltung, da sie ja alsbald neue Anteilseigner schaffen würde[25]; aber das besagt nichts gegen betriebliche Gewinn- und Kapitalbeteiligung an sich, sondern steht für einen *Grundwiderspruch der Arbeiterselbstverwaltung,* wie er sich an Tragweite durchaus mit der Entfremdung im herkömmlichen System messen kann.

3.2 Mitbestimmung in der Bundesrepublik: die Prognose

Die neuerdings (seit 1946 im Montanbereich und nach 1976 in den übrigen Großbetrieben) bei uns praktizierte *Mitbestimmung* der Arbeitnehmer stellt sicherlich einen schwerwiegenden Eingriff in die traditionelle Unternehmensorganisation dar. Die Möglichkeit ist keineswegs von der Hand zu weisen, daß die zentrale Institution der Firma dabei ihre Fähigkeit verliert, ihre Funktionen im Rahmen einer Marktwirtschaft noch angemessen zu erfüllen. Gewichtige und höchst plausible Argumente in dieser Richtung waren ja im Zusammenhang mit der Verfassungsbeschwerde der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände gegen das Mitbestimmungsgesetz 1976 vorgebracht worden[26].

---

[24] Vgl. hierzu die in FN 20 angegebene und die daselbst zitierte Literatur.

[25] Zu Nutzingers Vorschlag, stimmrechtslose Aktien zu vergeben, vgl. den Kommentar von *Ekkehart Schlicht* und *Carl Christian von Weizsäcker,* Risk Financing, S. 57 f. Siehe *Hans G. Nutzinger,* Die Stellung des Betriebes in der sozialistischen Wirtschaft: Allokationsmodelle zum Verhältnis von betrieblicher Entscheidung und gesamtwirtschaftlicher Abstimmung, Frankfurt/New York 1974, S. 285 - 287.

[26] *Gerhard Prosi,* Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Mitbestimmungsgesetzes 1976, Köln 1978; *ders.,* Die Auswirkungen des neuen Mitbestimmungsgesetzes, in: Wirtschaftsdienst, H. 11, 1978, S. 551 - 556; *Peter Badura, Fritz Rittner, Bernd Rüthers,* Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz: Gemeinschaftsgutachten, München 1977; *Bernd Rüthers,* Tarifautonomie — Umbruch oder Ende?, in: Norbert Lammert (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft, S. 173 - 191.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Natürlich konnte es sich dabei nur um *Verhaltenshypothesen* handeln: Es wurde prognostiziert, zu welchen Verhaltensweisen sich bestimmte Akteure (z. B. Aufsichtsrats- und Vorstandsmitglieder) angesichts von neuen Konstellationen im Unternehmens- und Verbandsbereich wahrscheinlich und im Durchschnitt entschließen würden, wenn sie nach wie vor ihren eigenen Vorteil im Auge behielten. — Haben sich die Akteure seither tatsächlich so wie vorausgesagt verhalten? Werden die prognostizierten und überaus bedenklichen Konsequenzen für unsere Wirtschaftsordnung also eintreffen?

Im Grunde genommen ist es natürlich viel zu früh, um solche Fragen zu beantworten, weil die prognostizierten Prozesse selbst längere Zeit in Anspruch nehmen sollten. So sprach Rüthers im Hinblick auf die Zusammensetzung des Vorstands[27] von etwa drei Vorstandsbestellungsperioden, also von 10 bis 15 Jahren. Nach dieser Zeit würden sich, so die Prognose, die Kräfteverhältnisse im Aufsichtsrat vergleichbar in den Vorständen wiederfinden. Denn bestimmte Personengruppen würden für die Bestellung einzeln gar nicht mehr in Betracht kommen, sondern nur noch in „Vorstandspaketen", in die beide Seiten dann jeweils ihre Leute einbringen würden, ähnlich wie es heute im Richterwahlausschuß gehandhabt werde. Ohnehin würden ja wegen der quasi-paritätischen Zusammensetzung des Aufsichtsrates nur solche Vorstandsmitglieder wiederbestellt werden, die es während ihrer Amtsperiode mit keiner der beiden Seiten im Aufsichtsrat grundsätzlich verdorben hätten. Die Vorstandsmitglieder würden daher jeweils auch die Interessen der Gegenseite im Auge behalten, wenn es etwa darum gehe, ob ein Unternehmen dem Arbeitgeberverband angehören oder wie es dort taktieren solle. „Mitbestimmte" Vorstandsmitglieder würden wohl kaum einer Abwehraussperrung nahetreten. In den 32 Jahren, in denen die Mitbestimmung (bis 1978) im Montanbereich praktiziert worden sei, habe es dort im übrigen keinen einzigen tarifrechtlich motivierten Arbeitskampf gegeben. Die Konfliktfähigkeit habe gelitten; ein genereller Verlust an Konfliktfähigkeit werde aber mit erheblichen Nachteilen für eine konjunkturgerechte Preisbildung am Arbeitsmarkt verbunden sein.

Prosi ergänzt dieses Argument: Da die Vorstandsmitglieder von der Zustimmung der Arbeitnehmervertreter abhängig würden, müßten sie deren Forderungen weitestgehend erfüllen. Wenn sie nämlich nicht wenigstens einen Teil der Arbeitnehmerstimmen gewönnen, so genüge schon die Stimmenthaltung eines einzigen Vertreters der Anteilseigner für ihre Ablösung. Die Institution unternehmensexterner Arbeitnehmervertreter erleichtere es den Gewerkschaften überdies, „schwarze Listen" zur Identifizierung „arbeitnehmerfeindlicher" Vorstandsmitglie-

[27] *Bernd Rüthers*, Tarifautonomie, S. 179.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der und -kandidaten anzulegen; dies gelte auch für leitende Angestellte und den Führungsnachwuchs[28]. In Tarifkämpfen werde die Gegnerunabhängigkeit der Tarifpartner beseitigt; das Machtgleichgewicht, für die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie unabdingbar, werde zerstört[29].

Gleichwohl bliebe noch zu erklären, warum das im Mitbestimmungsgesetz 1976 enthaltene Recht des Stichentscheids durch den Aufsichtsratsvorsitzenden solche Entwicklungen nicht doch verhindern sollte; immerhin sichert es der Arbeitgeberseite das letzte Wort. Hier führt Prosi den Gesichtspunkt des *Vertrauens* und des *Kooperationswillens* ins Feld. Ein Stichentscheid sei in der Praxis ohne Störungen des Arbeitsfriedens kaum denkbar, und ein etwa so bestelltes Vorstandsmitglied wäre kaum arbeitsfähig. Es würde nämlich „weder das für seine Arbeit notwendige Mindestmaß an Vertrauen noch das Minimum an Kooperationswillen der Arbeitnehmer" erhalten[30]. Im Interesse der *Funktionsfähigkeit* des Unternehmens ergebe sich also de facto ein Einigungszwang im Aufsichtsrat; damit aber habe man in Wirklichkeit bereits die paritätische Mitbestimmung.

Dieses Argument erhält besonderes Gewicht vor dem Hintergrund der Unterscheidung von „wirklicher" (consummate) und „mechanischer" (perfunctory) Kooperation[31]. Während in der ersteren das eigene *Urteil* in letztlich unkontrollierbarer Weise und unter Ausnutzung des gesamten, teilweise ganz informellen „idiosynkratischen" Wissens eingesetzt wird, wie es nur die gut eingearbeiteten Mitarbeiter besitzen,

---

[28] *Gerhard Prosi,* Volkswirtschaftliche Auswirkungen, S. 552.

[29] *Ebenda,* S. 555. — Aus anderer Sicht ist Krelle der Sache nach zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt (*Wilhelm Krelle,* Mitbestimmung und marktwirtschaftliche Ordnung, in: Kurt Nemitz und Richard Becker [Hrsg.], Mitbestimmung und Wirtschaftspolitik, Köln 1967, S. 119 - 133; abgedruckt in: Ulrich Teichmann [Hrsg.], Probleme der Wirtschaftspolitik, 1. Band, Zielfindung und politischer Entscheidungsprozeß: Ordnung, Darmstadt 1978, S. 324 - 341). Es sei vollkommen klar, so Krelle 1967, daß die Gewerkschaften nicht einerseits als Arbeitnehmervertreter die Unternehmen mit führen, andererseits aber unter Ausnutzung ihres vollen Einblicks in die Geschäftsverhältnisse einen Verhandlungskampf mit Streikdrohung gegen dieselben Unternehmen führen könnten (Nachdruck, S. 337). Die Mitbestimmung werde deshalb die Wirtschaftsordnung in dem Sinne verändern, daß die Lohnbestimmung nicht mehr in bilateralen Machtkämpfen erfolge, sondern der gesamtwirtschaftlichen Entscheidung überantwortet werde, etwa in einem jährlichen *Volkswirtschaftsplan.* Die Anerkennung gesamtwirtschaftlicher Verantwortung, fügte Krelle in einem Nachtrag 1976 hinzu, also ein Stabilitätspakt, sei das notwendige Korrelat einer gewerkschaftlichen Mitbestimmung (Nachdruck, S. 341).

[30] *Gerhard Prosi,* Volkswirtschaftliche Auswirkungen, S. 551 f.

[31] Vgl. hierzu ausführlich: *Oliver E. Williamson,* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, A Study in the Economics of Internal Organization, New York/London 1975, S. 69, sowie die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden bei der letzteren nur gerade die unabdingbaren, förmlich festgesetzten Pflichten erfüllt, mehr nicht (*Arbeit nach Vorschrift*); die für das Überleben der Firma unverzichtbaren „idiosynkratischen Effizienzgewinne" (Williamson) werden dabei zerstört[32]. Die Bereitschaft der Mitarbeiter zu wirklicher Kooperation ist einer der wichtigsten Bestandteile des Firmenkapitals, gewissermaßen das *„interne Vertrauenskapital"*. Es würde beim Gebrauch des Stichentscheids durch den Aufsichtsratsvorsitzenden — so könnte man Prosis Argument interpretieren — gefährdet, wodurch der hier angelegte Vorteil der Anteilseigner hinfällig werde.

Nun hat Backhaus argumentiert[33], die vollparitätische Mitbestimmung sei durch das *Paretoprinzip* gekennzeichnet, wie es ja auch dem (vollkommenen) Marktsystem zugrunde liege[34]. Es handle sich letztlich um einstimmige Entscheidungen; diese aber seien notwendig Wohlstandsverbesserungen. Denn jede Seite müsse ja zustimmen, damit eine Entscheidung überhaupt zustande komme; die getroffene Entscheidung müsse also gegenüber dem *Status quo* für jeden Beteiligten besser sein. In einem paritätisch besetzten Organ könne nur derjenige einen Abstimmungserfolg erringen, der in der Lage sei, Vorschläge zu machen, die eine paretianische Besserstellung beinhalten[35].

Backhaus übersieht dabei jedoch den dynamischen Hintergrund des Problems. Der *Status quo* kann tatsächlich rasch zerfallen, während sich die Parteien noch gegenseitig blockieren. So wäre die bei der Volkswagen-AG überlange herausgezögerte Zustimmung der Gewerkschaften zur Aufnahme der Produktion in den USA beinahe überhaupt zu spät gekommen; und bei Borgward in Bremen verhinderte der Betriebsrat so lange die Einführung der Akkordarbeit, bis es in der Tat zu spät war. In der Realität mag eben gar nicht so selten der Fall eintreten, daß beide Parteien in das *Gefangenendilemma* verstrickt werden, so daß die „richtige" Entscheidung für sie den Charakter eines öffentlichen Gutes annimmt[36]. Das Problem der *Parität* ist sicher komplexer als bei Backhaus angenommen.

---

[32] *Ebenda.*

[33] *Jürgen Backhaus,* Wirtschaftsreform und Unternehmensverfassung: Fortentwicklung der Institutionen der Mitbestimmung, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz, Serie A-Nr. 140 (Mai 1980); *ders.,* Wirtschaftliche Analyse der Entwicklungsmöglichkeiten mitbestimmter Wirtschaftssysteme: Wirtschaftsordnung — Unternehmung — Parität, *ebenda,* Serie A-Nr. 142 (Juni 1980).

[34] *Jürgen Backhaus,* Wirtschaftsreform, S. 24 f.

[35] *Jürgen Backhaus,* Wirtschaftliche Analyse, S. 23 f.

[36] Es kann also ein „firmeninterner Öffentlichkeitsgrad" vorhanden sein. Vgl. *Holger Bonus,* Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 136, 1980, S. 50 - 81.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.3 Mitbestimmung in der Bundesrepublik: erste Erfahrungen

Wenn es für eine einigermaßen zuverlässige Abschätzung der durch die Mitbestimmung in Bewegung geratenen Prozesse auch zu früh ist, so lassen die bisher eingetretenen Entwicklungen doch einige Rückschlüsse zu. Alle hier zitierten Prognosen können auf lange Sicht durchaus noch eintreffen; aber im Lichte der ersten Erfahrungen sieht es augenblicklich nicht so aus. Entscheidende Verhaltensweisen haben sich offenbar anders ergeben als prognostiziert. Warum?

Um solche ersten Entwicklungen auch aus anderen Quellen als den offiziösen Veröffentlichungen selbst verfolgen zu können, habe ich den methodologisch sicher sehr anfechtbaren Weg gewählt, hierüber mit Arbeitgebern und Gewerkschaftern in Schlüsselfunktionen (z. T. montan-)mitbestimmter Unternehmen informelle (und im Detail vertrauliche) Gespräche zu führen. Der so erfaßte Personenkreis ist nach statistischen Gesichtspunkten selbstverständlich nicht repräsentativ, und selbstverständlich sind die dabei gewonnenen Erkenntnisse keineswegs empirisch abgesichert. Immerhin ergaben sich auf diese Weise *Impressionen,* die mit den nach außen sichtbaren Ereignissen gut kompatibel sind und denen ich persönlich einigen Erklärungsgehalt zumesse. Andere mögen sie als reine Hypothesen behandeln.

Der überragende Eindruck aus diesen Gesprächen war, daß es sich beim modernen Unternehmen in der Tat zunächst einmal um ein — hierarchisch angelegtes — *soziales Gebilde* handelt, für dessen Funktionieren es entscheidend auf die Qualität der persönlichen Kontakte, auf das Gefühl des „Dabeiseins" und auf firmeninternes Vertrauen ankommt. Insofern ist die formelle Mitbestimmung auch als ein *Ersatz für fehlende menschliche Kommunikation* im Großbetrieb anzusehen[37]. In

[37] Dies wird durch die *Erfahrungen in der Schweiz* nahegelegt. Dort wird ein erhebliches Maß an Mitbestimmung ohne jede gesetzliche Grundlage praktiziert; der Prozeß der Demokratisierung der Wirtschaft hat also auch dort eingesetzt und wird sicher weitergehen. Der typische Mittel- und Großbetrieb hat *Betriebskommissionen* (etwa unserem Betriebsrat entsprechend) mit teilweise weitreichenden Befugnissen. Viele die Mitbestimmung betreffende Reglemente sind Bestandteile frei ausgehandelter *Gesamtarbeitsverträge;* andere sind aufgrund informeller betrieblicher Vereinbarungen zustande gekommen. Der tatsächliche Einfluß der Betriebskommissionen variiert von Betrieb zu Betrieb ganz beträchtlich, und zwar unabhängig vom schriftlich fixierten Reglement; diese Reglemente sind teilweise völlig veraltet und für das tatsächliche Ausmaß praktizierter Mitbestimmung eher bedeutungslos. Aus Schweizer Sicht erscheint das „deutsche Modell" überperfektioniert und menschenfern; daß Betriebsräte in der Bundesrepublik mit dem Betriebsverfassungsgesetz in die Sitzung kommen, wird hier mit Irritation zur Kenntnis genommen. — Andererseits sind die Arbeitnehmer im *Verwaltungsrat* nicht vertreten. Die Volksabstimmung vom 21. März 1976, mit dem Ziel einer entsprechenden Änderung von Art. 34 der Bundesverfassung, endete mit einer 2:1-Niederlage der Gewerkschaften. Unter den zahlreichen Gründen hierfür ist wohl ausschlaggebend, daß es den Gewerkschaften nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem Unternehmen entluden sich horizontale Spannungen regelmäßig in Querelen innerhalb des Betriebsrates sowie in aufwendigen, vom Betriebsrat veranlaßten (und gelegentlich auch später zurückgenommenen) Rearrangements von Arbeitsbedingungen. In einem anderen Unternehmen ging die Zahl der Streiks schlagartig zurück, nachdem ein neuer und sehr kommunikationsfreudiger Vorstandsvorsitzer das Betriebsklima grundlegend änderte, und zwar durch „Öffnung" nach unten. Ein — geschäftlich besonders erfolgreiches — Unternehmen äußerte, daß man sich durch das Mitbestimmungsgesetz 1976 die tatsächlich realisierte und weitergehende Kooperation nicht beschneiden lassen werde; aber in demselben Unternehmen bestand zugleich ein ausgeprägter Sinn für die *Bedeutung einer intakten Hierarchie,* die freilich in gewissem Maße „einsehbar", vor allem aber vertrauenswürdig sein müsse. Die Belegschaft muß das Gefühl haben, daß mit offenen Karten gespielt wird: Belügen könne man sie einmal — und dann nie wieder, hieß es. Gerade der Betriebsrat spürt übrigens die Notwendigkeit des Führens; um handlungsfähig zu sein, muß er auch unpopulären Entscheidungen zustimmen können, ohne zu allem und jedem die Bestätigung der Belegschaft einzuholen, welche ihrerseits oft keineswegs übersehen kann, was wirtschaftlich möglich ist und was nicht. Das *Taktieren* selbst setzt ja voraus, daß man auch ohne öffentlich dargelegte Gründe Positionen aufbauen und dann wieder verlassen kann, was dem Betriebsrat nur bei intaktem Vertrauensverhältnis zur Belegschaft möglich ist. Ohne dieses Vertrauen, so wurde immer wieder betont, laufe eigentlich nichts.

Was sich also herausschält, ist die große Bedeutung des *emotionalen Faktors* in jedem Unternehmen[38]. Das führt dazu, daß für den Erfolg der Mitbestimmung auch solche Dinge ausschlaggebend sein können wie

---

gelang, ihre eigenen Anhänger wirklich zu mobilisieren. Warum nicht? Die Identifikation des Arbeiters mit seinem Unternehmen geht in der Schweiz weiter als bei uns; die Verhältnisse sind überschaubarer, die persönlichen Beziehungen und Bindungen enger — auch die zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. Der *gemeinsame Dialekt* verbindet, er schafft ein gewisses Maß von Intimität. Der Direktor benutzt in ebenso wie der Hilfsarbeiter, was die Distanz etwas verringert und den gegenseitigen Gebrauch des „Du" erleichtert. Der periodische gemeinsame Militärdienst mit seiner anderen sozialen Ordnung, in der sich auch einmal der Hilfsarbeiter als Vorgesetzter des Direktors wiederfinden kann, tut ein übriges. Bei einem auf diese Weise entschärften Klima können Spannungen sich nicht so weit aufstauen, daß sich ein erheblicher Druck zugunsten einer raschen und durchgreifenden Änderung der Bundesverfassung mobilisieren ließe.

[38] Leibenstein zitiert treffend Tolstois Verweis auf den „Geist der Truppe", auf den es ebenso ankomme wie die numerische Truppenstärke. Die Verbindungen der hier vorgetragenen Beobachtungen zu Leibensteins X-Effizienzhypothese liegen auf der Hand, ohne hier näher untersucht werden zu sollen. Vgl. etwa: *Harvey Leibenstein,* Beyond Economic Man — A New Foundation for Microeconomics, Cambridge/Mass. und London 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der organische Aufbau der Belegschaft oder die Firmentradition: aus dem Boden gestampfte Betriebe mit heterogenen, nicht eingespielten Belegschaften haben die größten Schwierigkeiten mit Regelungen, die für gewachsene Strukturen handhabbar bleiben[39]; und Betriebe, die in sozialer Hinsicht traditionell führend waren, können auch einer paritätischen Mitbestimmung gelassen entgegensehen, wo solche Aussicht für andere ausgesprochen beunruhigend wäre.

Es kommt insgesamt sehr darauf an, daß sich ein Gefühl des „gemeinsamen Schlagens" auch unter schwierigen äußeren Umständen von der Unternehmensspitze bis zur Basis verbreitet. Die Erfolge der Firma müssen sich dem einzelnen Belegschaftsmitglied mitteilen. Das wird durch Mitbestimmung dort, wo sie gut funktioniert, auch erreicht; eine ganz ähnliche Konstellation, so ergaben die Gespräche, habe sich nach dem Kriege beim Wiederaufbau ganz allgemein eingestellt, und dies sei nicht zuletzt verantwortlich für den großen wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik. Die positive Erfahrung des Wiederaufbaues habe im übrigen auch die Gewerkschaften geprägt. Immer wieder wurde hervorgehoben, daß das „deutsche Mitbestimmungsmodell" nicht einfach auf andere Länder übertragen werden könne; es sei zugeschnitten auf hinreichend konstruktive Gewerkschaften und könne nur mit ihnen funktionieren.

Denn ein so vom wechselseitigen Vertrauen und von Loyalität getragenes Firmengleichgewicht kann leicht zusammenbrechen, wenn sich die Verhaltensweisen der Beteiligten ändern. Mit Besorgnis wurde darauf verwiesen, wieviel von der nachfolgenden Generation der jüngeren Gewerkschafter abhänge. Rein strategisch gesehen seien die errungenen Positionen so, daß bei einem Übergang von der gegenwärtigen Kooperation zur *klassenkämpferischen Konfrontation* (wozu insbesondere bei jüngeren, akademisch gebildeten Gewerkschaftern einige Neigung besteht) das gesamte System gesprengt werden könne. Insofern sei eine gewisse Lethargie auf seiten der Belegschaft nicht unbedenklich, sich für die Arbeit beim Betriebsrat oder bei den Vertrauensleuten zur Verfügung zu stellen; denn dies räume natürlich den Radikalen Möglichkeiten ein, die sich an der Basis beharrlich und klug engagierten. — Insgesamt könnten mitbestimmte Unternehmen sogar effizienter arbeiten als andere, da sie sich flexibler auf neue Gegebenheiten umstellen könnten — sofern Vorstand und Betriebsrat eben *„vernünftig"* seien.

„Vernünftig" zu sein und das Unternehmen dabei effizient zu leiten, — dazu gehört politisches Fingerspitzengefühl. Die Mitbestimmung hat *ein ausgeprägt politisches Element* in die Unternehmung gebracht, was tatsächlich nicht immer ohne beträchtliche Effizienzverluste abgeht.

[39] Die Erfahrungen mit neuen Universitäten sind hierfür charakteristisch.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Florieren kann eine Firma unter den neuen Gegebenheiten jedenfalls nur dann, wenn ihre Führung — und dazu gehört der Betriebsrat — politische Begabung entfaltet. Vor diesem Hintergrund hat der Vorstand selbst ein echtes Interesse daran, daß sich der Betriebsrat profiliert, und sei es in kämpferischer Haltung dem Vorstand gegenüber. Denn nur so kann der Betriebsrat seinen Rückhalt in der Belegschaft bewahren, der für die Funktionsfähigkeit der Firma als Ganzes wichtig ist. Insofern sind nicht alle lautstark ausgetragenen Konflikte zum Nennwert zu nehmen; ein gewisser Theaterdonner gehört auch in diesem Bereich zum politischen Geschäft.

Wie steht es nun mit den prognostizierten Verhaltensweisen des „mitbestimmten" Vorstands? Es stellt sich heraus, daß unter den Bedingungen der Mitbestimmung nunmehr *auch im Arbeitgeberlager absolute Loyalität* gefragt ist. Wer zwischen den Lagern lavieren wollte, verlöre ebenso wie ein unsolidarischer Arbeitnehmer an Interesse. Das erfolgreiche Vorstandsmitglied zeichnet sich bei hoher taktischer Beweglichkeit im einzelnen durch Härte im Grundsätzlichen aus (ebenso wie sein Widerpart aus dem Arbeitnehmerlager), und zwar auch in Tariffragen und auch dann, wenn die eigene Wiederwahl durch die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat dadurch gefährdet wird. Gerade dies wird langfristig seinen Ruf als versierten und zuverlässigen Mann festigen und seiner beruflichen Karriere dienen. — Ein ständiges „Schielen" nach der Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat durch Vorstandsmitglieder erscheint gegenwärtig ausgeschlossen.

Auch für ein Durchschlagen der Zusammensetzung des Aufsichtsrates auf die Zusammensetzung des Vorstandes zeigen sich im Augenblick noch keine Anzeichen. Bei der Bestellung der neuen Arbeitsdirektoren konnten die Gewerkschaften auch nach erbittertem Ringen nicht gerade häufig eigene Leute durchsetzen. An *Konfliktfähigkeit* hat sich jedenfalls kein Mangel gezeigt; Mannesmann, dessen (mitbestimmter) Vorstand sich gerade in diesen Tagen und in höchst brisanter Sache mit der IG Metall und der SPD im Bundestag anlegt, ist ein Beispiel dafür.

Schließlich demonstrierte der Metaller-Streik 1979, daß es sogar im Bereich der Montanmitbestimmung zu tarifrechtlich orientierten Arbeitskämpfen kommen kann. Obwohl dort ein Arbeitnehmervertreter, der Arbeitsdirektor, jeweils direkt im Vorstand vertreten ist, war die Arbeitgeberseite ein taktisch beweglicher und effizienter Gegner. Hier zeigte sich allerdings, daß der Arbeitnehmervertreter im Vorstand in eine äußerst schwierige Situation gerät; er ist bei Arbeitskämpfen definitiv überfordert, was gegen diese Konstruktion spricht. Er hatte im Streik 1979 den Gewerkschaften wie auch dem Vorstand gegenüber loyal zu sein, und er versuchte tatsächlich *beides*, — was zu einigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grotesken Situationen führte. Warum handelte er nicht entschlossen ganz allein im Interesse der Arbeitnehmer? Es wäre für ihn menschlich kaum erträglich gewesen, dies seinen Vorstandskollegen gegenüber durchzustehen, die ihn mit hartem Zahlenmaterial konfrontierten, dessen Stichhaltigkeit er selbst nur zu gut kannte. Die gemeinsame Vorstandsarbeit hatte ihn zum Team-Mitglied gemacht; und dies bewirkte, daß auch die Arbeitgeberseite am Ende handlungsfähig war. Das Machtgleichgewicht blieb in diesem Arbeitskampf also gewahrt — im Grunde, weil ein stillschweigender Konsens bestand, daß es im Interesse des gesamten Unternehmens nötig sei.

Die ersten Erfahrungen mit der Mitbestimmung sind also positiv. Aber es sollte auch deutlich geworden sein, wie sehr dies eine Frage des Klimas und der inneren Zustimmung aller Beteiligten ist. Die demokratisierte und damit politisierte Unternehmung ist, wie die parlamentarische Demokratie selbst, auf einen *Grundkonsens* angewiesen, ohne den sie ihre Funktionsfähigkeit rasch verlieren müßte.

4. Demokratisierung der Wirtschaft: Makrobereich

Die mitbestimmte Firma ist vorerst funktionsfähig; aber was produziert sie? Eine Firma dient schließlich „primär der möglichst günstigen Versorgung der Gesamtheit"; sie ist „keine Wohlfahrtseinrichtung für die Belegschaftsmitglieder"[40].

In den Gesprächen wurde recht deutlich, daß sich im mitbestimmten Unternehmen für „*demokratische Investitionslenkung*" oder eine zentrale Verwaltungswirtschaft wenig Sympathien mobilisieren lassen, auch nicht auf der Arbeitnehmerseite. Man habe nicht deshalb so zäh für mehr Autonomie gekämpft, um sie gleich wieder an eine ferne Bürokratie abzutreten, wurde mit Entschiedenheit gesagt. Insofern wird die Akzeptanz der Sozialen Marktwirtschaft durch die Mitbestimmung tendenziell *gestärkt*, nicht geschwächt. Es war ja gerade der Wunsch gewesen, sich aus anonymen und nicht mehr durchsichtigen Machtverstrickungen zu befreien, was der Mitbestimmungsbewegung ihre Durchschlagskraft verlieh; in dem Maße aber, wie die Partizipation an den unternehmerischen Entscheidungsprozessen greifbare Form annimmt, erscheinen zentrale Planbehörden dann als von außen eingreifende, Autonomie beschneidende Fremdmächte, so sehr sie auch durch Wahlen politisch legitimiert sein mögen. Im Bewußtsein der Firmenangehörigen kollidiert die Demokratisierung der Wirtschaft auf der Makroebene mit der auf der Mikroebene. Solche Kollision ergibt sich natürlich auch in der Realität: Zentrale Lenkung von oben würde unweigerlich auf „*Be-*

[40] *Wilhelm Krelle* (Nachdruck), S. 333.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fehlsplanung"[41] hinauslaufen, also auf Administration der Wirtschaft über die Köpfe der Belegschaft hinweg[42]. Von der Spitze eines demokratisch legitimierten Hierarchiesystems aus würden Manager eingesetzt mit der „Aufgabe, den demokratischen zentralen Plan durchzuführen, und sie hätten demokratisch legitimierte Macht, die Arbeiter zur Verrichtung der dazu erforderlichen Aktivitäten anzuweisen"[43]. Im übrigen sind hier alle die Argumente relevant, die auch sonst gegen direkte Investitionslenkung vorzubringen sind[44].

Bei aller manifesten Abwehr staatlicher Planung kann der Staat aber gerade in mitbestimmten Unternehmungen massiv durch die Hintertür hereingelassen werden. Wo so viel von der Solidarität aller Firmenmitglieder abhängt, hat man auch mit einer auf die Firma bezogenen *Gruppensolidarität* zu rechnen[45]: Anteilseigner und Arbeitnehmer werden gemeinsam versuchen, auf Kosten der Allgemeinheit Vorteile für die Firma herauszuschinden, und beide werden dabei die Beziehungen ihrer Verbände zur Regierung ausnutzen. Der Fall Hoesch zeigt, wie so etwas im einzelnen abläuft.

Hier liegt die wirkliche Gefahr der Mitbestimmung. Sie kann zu einer neuen Spielart von „*trägen Monopolen*" führen (Hirschman). Die Neigung des Monopolisten „zur Ineffizienz, zum Verfall und zur Schlaffheit"[46] könnte über mitbestimmte Unternehmungen (und damit über uns alle) hereinbrechen. „Am Ende mag dies sogar die häufigere Gefahr sein; der Monopolist setzt für seine Erzeugnisse einen hohen Preis fest, nicht um Superprofite einzustreichen, sondern weil er nicht imstande ist, seine Kosten niedrig zu halten[47]."

Nichts ist für die Belegschaft natürlicher, als Verbesserungen ihrer Arbeitsbedingungen zu verlangen, auch wenn sie teuer sind; und nichts ist angenehmer für den Vorstand, als solchem Verlangen entgegenzukommen — wenn die Unkosten ohne Schaden für das Unternehmen

---

[41] *Hans G. Nutzinger,* Partizipation in der öffentlichen Verwaltung, in: Joseph Huber und Jiri Kosta (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie in der Diskussion, Köln und Frankfurt/M. 1978, S. 93 - 118; hier: S. 95.

[42] *Hans G. Nutzinger,* Investitionskontrollen als Mittel der Wirtschaftspolitik? Zur Problematik einer systemverändernden Konzeption, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 29, 1978, S. 275 - 287.

[43] *Hans G. Nutzinger,* Partizipation, S. 95.

[44] Vgl. etwa: *Otmar Issing,* Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?, Göttingen 1975.

[45] *Holger Bonus,* Verzauberte Dörfer, oder: Solidarität, Ungleichheit und Zwang, in: ORDO, Bd. 29, 1978, S. 49 - 82; hier: S. 60 - 64.

[46] *Albert O. Hirschman,* Abwanderung und Widerspruch — Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen 1974, S. 48.

[47] *Ebenda.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weitergegeben werden können. Es bedarf des Konkurrenzdrucks über den Markt, um das Interesse der Gesamtheit an effizienter Güterproduktion zur Geltung zu bringen; ohne einen funktionierenden Markt werden sich beide Seiten auf dem Rücken der Konsumenten verständigen[48]. Die Mitbestimmung verschafft den Großunternehmen die einzigartige Möglichkeit, über Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften weit massiver als früher auf die Regierung einzuwirken, um *Subventionen* zu erhalten — zumal sie auf die wachsende internationale Übung verweisen können (zu der sie damit ihrerseits beitragen), der heimischen Industrie unter die Arme zu greifen. Es ist klar, daß *Wirtschafts- und Sozialräte* solche Einflußmöglichkeiten noch vervielfachen würden.

Damit Demokratisierung der Wirtschaft auf der Mikroebene wirksam werden kann und sich nicht zu Lasten der Gesamtheit auswirkt, bedarf sie nicht etwa der Ergänzung durch Demokratisierung der Wirtschaft auf der Makroebene, sondern ganz im Gegenteil durch einen funktionierenden Markt — und durch eine feste Hand der Regierung, die den Wettbewerb, nicht aber einzelne Großunternehmen zu fördern bereit ist, so schwer das politisch auch fällt.

5. Zwischenbilanz

Bisher ergab sich, was die Zukunftsaussichten der Sozialen Marktwirtschaft angeht, ein zwiespältiges Bild. Im Mikrobereich hat die Mitbestimmung einerseits ein neues Element der Labilität mit sich ge-

[48] Das macht die *Mitbestimmung in Staatsbetrieben* so problematisch (vgl. dazu auch *Hans G. Nutzinger*, Partizipation, sowie: *Peter Bernholz*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, 3. Bd.: Kapitalistische und sozialistische Marktwirtschaft, Tübingen 1979, S. 291 f.). Die Belegschaft des Finanzamts wird sich gern für die Reduktion des Publikumsverkehrs auf einen Vormittag pro Woche verständigen, und an einigen Universitäten entwickelten die Studenten rasch die Fertigkeit, mit Hilfe wechselnder Koalitionen auf Fakultätsebene immer leichtere Prüfungsordnungen und immer „bessere" Notendurchschnitte durchzusetzen, womit sie freilich nicht anderes erreichten, als ihre eigenen Markteintrittschancen zu ruinieren. Die Kultusbehörden würden sich die stetig wachsenden Anforderungen an Selbstverwaltung und Gremienarbeit in den Hochschulen sehr rasch aus dem Kopf schlagen, wenn das Produkt auf dem Markt verkauft werden müßte. — Grotesk wird die Mitbestimmung, wenn sie sich (unter Einbeziehung des Aufsichts- und Pflegepersonals) auf Ankauf und Präsentation von Kunstwerken im staatlichen Museum erstreckt (vgl. dazu: „Das Museum ist keine Marmeladenfabrik", Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 27. 12. 1979), oder wenn die Belegschaft einer staatlichen Rundfunkanstalt, einschließlich des Portiers, über das Programm zu befinden hat. Wozu so etwas führt, wird in einer Verlautbarung der ÖTV anläßlich der Einführung der Mitbestimmung an den Hamburger Museen deutlich. Kunst müsse in erster Linie „politisches und gewerkschaftliches Bewußtsein" artikulieren und fördern; die Hamburger Museen würden nunmehr (in diesem Sinne) „entstaubt" werden. Vgl. *Petra Kipphoff*, Alle Macht den Bürokraten — und dann den Funktionären, in: Die Zeit v. 18. 7. 1980; siehe auch FN 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bracht, andererseits aber auch ein Potential für mehr Widerstandskraft in kritischen Situationen. Solange ein fundamentaler Konsens besteht, ist die mitbestimmte Firma recht krisenfest; zerbricht der Konsens aber, wird sie rasch manövrierunfähig. Da Demokratisierung ohne Politisierung nicht zu haben ist, halten nun im Prinzip alle bekannten Mängel praktizierter demokratischer Politik Einzug auch in die Firma, mit sehr schwer abzuschätzenden Folgen. Um solche latenten Mängel (wie z. B. endlose Sitzungen und fortwährendes Vertagen wichtiger Beschlüsse) unter Kontrolle zu halten, ist es unabdingbar, daß die mitbestimmte Unternehmung sich in scharfem Wettbewerb der Konkurrenz gegenüber behaupten muß; insofern schließen Demokratisierung auf der Mikroebene und auf der Makroebene einander aus. Solange die Firma wirklich im Wettbewerb steht, wird das gemeinsame Interesse der Firmenangehörigen darauf gerichtet sein, das Unternehmen vital und dynamisch zu erhalten. Aber vieles spricht dafür, daß die Mitbestimmung tatsächlich eine *Aufweichung des Wettbewerbs* mit sich bringt, da keine demokratisch gewählte (und wiederzuwählende) Regierung besonders widerstandsfähig gegenüber Koalitionen aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern sein wird, welche Sonderbedingungen für ihr träge gewordenes Großunternehmen mit dem Argument verlangen, daß sonst zu viele Arbeitsplätze auf einen Schlag verlorengingen. Auf der Strecke bliebe dann der Mittelstand — und letztlich der Konsument, gegen den sich alle Koalitionen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf der Mikroebene richten; *er* wäre es, der die Kosten kumulierter Ineffizienz und die Folgen einer ausgehöhlten internationalen Konkurrenzfähigkeit zu tragen hätte.

6. Schluß: Über die Funktion von Ungleichheit in der Marktwirtschaft

Nun geht der Demokratisierungsprozeß, als Teil jener von Tocqueville beschriebenen *„allmählichen und fortschreitenden Entwicklung zur Gleichheit"*, mit der schon skizzierten Umdeutung der sozialen Komponente einher, wonach soziale Politik den ständigen Abbau von Ungleichheiten durch die Mehrheit bedeutet. Dieser zweite Bestandteil der Demokratisierungstendenz scheint mir ungleich gefährlicher für die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft als die Mitbestimmung. Denn eine Marktwirtschaft ist auf die Dauer ohne Bejahung von Ungleichheit nicht lebensfähig.

Tibor Scitovsky hat unlängst in seiner Richard T. Ely Lecture[49] eindringlich darauf hingewiesen, daß diese Wirtschaftsordnung nur funk-

[49] *Tibor Scitovsky*, Can Capitalism Survive? — An Old Question in a New Setting, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 70, 1980, S. 1 - 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tioniert, solange sie flexibel ist, und daß sie sich anderenfalls selbst zerstört. Solche Flexibilität bedeutet aber, daß die Wirtschaft sich jeweils besonders auf jene stützt, die ihr wirtschaftliches Verhalten an veränderte Bedingungen rasch anpassen, — und daß sie andererseits jene vernachlässigt, die das nicht tun. Wer erhebliche Mühen und Risiken auf sich nimmt, um Produktion oder Konsum auf neue, in Ausmaß und Folgen noch ungewisse Knappheitsbedingungen umzustellen, der muß bei Gelingen der Umstellung auch besser dastehen, und zwar *fühlbar besser,* als sein träger Nachbar; und wenn er fortfährt, sich flexibel anzupassen, sein Nachbar aber nicht, so muß sich die Divergenz auch verschärfen können: diese Spannung muß ertragen werden.

Wenn die eigentliche Gefahr der Mitbestimmung darin besteht, daß betriebliche Koalitionen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Regierung auf Kosten der Allgemeinheit unter Druck setzen, so liegt dem wiederum die fehlende Bereitschaft zugrunde, Ungleichheit zu ertragen — und zuzumuten —, wie sie sich im Gefolge etwaiger kollektiv verursachter Trägheit im mitbestimmten Unternehmen bei funktionierendem Wettbewerb ergeben müßte. Selbstbestimmung kann aber nur verwirklicht werden, wenn ein Fehlschlag für die Entscheidenden auch spürbar wird; denn es handelt sich dabei um einen *volkswirtschaftlichen* Fehlschlag mit entsprechenden realen Kosten. Die Weigerung, Kosten von Fehlentscheidungen selbst zu tragen, ist zugleich auch der Vorsitz, diese Kosten auf Unbeteiligte zu überwälzen[50].

Ich möchte mein frühere Aussage deshalb zuspitzen: Demokratisierung der Wirtschaft ist nur im Mikrobereich und nur dann mit Sozialer Marktwirtschaft vereinbar, wenn sie von der Bereitschaft begleitet wird, auch volkswirtschaftliche Verantwortung zu tragen, was geeignete Institutionen wie einen funktionierenden Wettbewerb voraussetzt[51].

---

[50] Damit ist *der einzelne Fehlschlag* dann tatsächlich nicht mehr spürbar, da sich die volkswirtschaftlichen Kosten auf so viele verteilen. Aber da die Unfähigkeit, Ungleichheit hinzunehmen, so weit verbreitet ist, bleibt es nicht bei diesem einen Fehlschlag. Viele weiteren kommen innerhalb der gesamten Volkswirtschaft hinzu; und die kumulierten Fehlschläge sind dann für jeden einzelnen eine drückende Last, aus der sich niemand mehr aus eigener Kraft befreien kann, weil es ja nicht die Folgen *eigener* Fehler sind, an denen er trägt, sondern die *aller Fehler der Gesamtheit.*

[51] Die Fähigkeit des einzelnen, die auf ihn entfallenden Mittel rational (d. h. den eigenen Präferenzen entsprechend) aufzuteilen, hat prekäre institutionelle Voraussetzungen. Werden etwa im Konsumbereich Kostenbestandteile auf die Gesamtheit umgelegt, so hat der einzelne Konsument selbst nur Bruchteile der eigenen Grenzkosten zu tragen. Das verleitet *alle* Konsumenten dazu, diese Aktivität auszudehnen, obwohl die volkswirtschaftlichen Grenzkosten jeweils die eigene Zahlungsbereitschaft übersteigen. Jeder einzelne wird aber mit dem Durchschnittswert der Grenzkosten über alle Individuen hinweg belastet; er zahlt also für die marginale Aktivität mehr, als sie ihm wert ist. Nur hilft ihm die Reduktion der eigenen Aktivität überhaupt nichts mehr, da er ja nicht seine eigenen, sondern eben die *durch-*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies darf jedoch nicht in „demokratischer" Weise dadurch geschehen, daß Verluste durch Mehrheitsentscheidung der Allgemeinheit aufgebürdet werden; sondern Verluste müssen von den Verantwortlichen getragen und ertragen werden.

Die Soziale Marktwirtschaft war von vorneherein eine gewagte Konstruktion. Denn ihre Sozialkomponente besagt ja *auch,* daß ein Teil der volkswirtschaftlichen Verantwortung jedes einzelnen von der Allgemeinheit übernommen wird. Damit wurde eine delikate Balance zwischen Selbstverantwortlichkeit und sozialer Absicherung eingegangen. Die Umdeutung der Sozialpolitik als Verfügungsgewalt über alle vorhandenen Güter durch demokratisch legitimierte Mehrheiten muß diese Balance zerstören: Die volkswirtschaftliche Verantwortung würde dem einzelnen abgenommen und auf das Kollektiv übertragen. „Demokratisierung der Wirtschaft" in diesem Sinne ist mit Sicherheit tödlich für die Soziale Marktwirtschaft.

---

schnittlichen Grenzkosten zu tragen hat, die er nicht beeinflussen kann. Am Ende gibt jeder weit mehr für diese Aktivität aus, als seinen eigenen Präferenzen entspricht. — Man hat es mit *indirekten Externalitäten* zu tun, also gewissermaßen mit *Kostenpollution,* welche das kollektive Urteilsvermögen außer Kraft setzt. Vgl. *Holger Bonus,* Öffentliche Güter und der Öffentlichkeitsgrad von Gütern; *ders.,* What Can the Public Sector Contribute to Growth?, Diskussionsbeiträge der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz, Serie B — Nr. 11 (April 1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung

Von *Guy Kirsch*, Fribourg/Schweiz

Dem interventionistischen Staat stellten in der Nachfolge von Walter Eucken[1] die Neoliberalen — als Forderung — den Staat als Träger der Ordnungspolitik gegenüber. Es wurde wenig, wenn überhaupt danach gefragt, ob und unter welchen Umständen der Staat dieser Forderung gerecht werden kann. Man wies und weist allerdings gerne darauf hin, daß der Staat nur dann in der Lage sei, seinem ordnungspolitischen Auftrag gerecht zu werden und sich interventionistischer Eingriffe zu enthalten, wenn er „stark", also nicht der Spielball organisierter Interessen sei[2].

Die weitgehende Vernachlässigung der Tatsache, daß die Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung der Dynamik eben dieser Auseinandersetzung unterworfen ist, mag sich wohl aus dem Umstand erklären, daß am Anfang der bundesrepublikanischen Staatswerdung jene Bedingungen erfüllt waren, die eine ordnungspolitische Ausrichtung der Staatstätigkeit begünstigt haben, also die Bedingtheit der Ordnungspolitik durch die politische Willensbildung als Problem nicht aktuell war. Darüber hinaus mag der Umstand von einiger Bedeutung gewesen sein, daß die politische Entscheidungsfindung selbst als legitimer Gegenstand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung noch nicht akzeptiert war. Walter Eucken erklärte ausdrücklich die rechtliche und soziale Organisation zu einem wirtschaftlichen Datum, d. h. zu einer für den ökonomischen Kosmos relevanten Tatsache, deren Zustandekommen zu erklären die ökonomische Theorie nicht fähig ist[3]. So gesehen haben die praktischen Umstände die Vernachlässigung der politischen Auseinandersetzung in ihrer Bedeutung für die Ord-

---

[1] *Walter Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Hamburg 1959.

[2] Vgl. *Alexander Rüstow*, Diskussionsbeitrag bei der Verhandlung des Vereins für Socialpolitik am 28. September 1932 in Dresden, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 187, 1932, S. 62 ff.; *Franz Böhm* Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen 1950; *Hans Willgerodt*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 30, Stuttgart, New York 1979, S. 200 ff.

[3] Vgl. *Walter Eucken*, Die Grundlagen der Nationalökonomie, 6. Aufl., Berlin, Göttingen, Heidelberg 1950, S. 128 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nungspolitik nahegelegt und ist eine Analyse der politischen Willensbildung durch die Ökonomen mangels hinreichender Reichweite ihres Instrumentariums unmöglich gewesen.

Inzwischen haben sich die Dinge geändert: Der Staat ist längst wieder — auch im supranationalen Raum — interventionistisch tätig, und längst ist die Ordnungspolitik auf der Traktandenliste der Politiker wieder nach unten gerutscht und im Interesse der Öffentlichkeit in den Hintergrund getreten. Mit anderen Worten: Jene, denen es um Ordnungspolitik zu tun ist, müssen erkennen, daß es keineswegs selbstverständlich, vielleicht nicht einmal wahrscheinlich ist, daß sich der Staat als Hüter der Ordnung versteht. Entsprechend reicht es nicht mehr, sich Gedanken über das ordnungspolitisch Gebotene zu machen; es ist auch zu fragen, ob und wie das so Gefundene über den Prozess der politischen Willensbildung zum handlungsorientierenden Richtmaß der Politik werden kann. Darüber hinaus besteht die Hoffnung, daß es möglich ist, auch als Wirtschaftswissenschaftler wenigstens ansatzweise eine Antwort auf diese Frage zu finden: Die Entwicklung der Theorie der Kollektivgüter und — in ihrer Folge — der Theorie der Entscheidungskollektive und der Kollektiventscheidungen[4] hat dazu beigetragen, daß sich die Grenzen des Eukenschen Datenkranzes wenigstens an dieser Stelle weiter hinausgeschoben haben. Die Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung darf gegenwärtig als Problem nicht länger übergangen werden; auch von den Ökonomen kann es inzwischen angegangen werden.

Was aber ist unter Ordnungspolitik zu verstehen? Es gibt eine Anzahl von sich teils überschneidenden, teils widersprechenden Definitionen; vom Thema dieser Studie her erübrigt es sich, sie hier kritisch-kommentierend aufzulisten. Vielmehr soll an dieser Stelle — ohne den Anspruch auf Originalität, aber mit Blick auf Zweckdienlichkeit — eine Definition vorgestellt werden, die für die weiteren Überlegungen Gültigkeit haben soll.

Als Ordnungspolitik soll jene Politik gelten, deren Gegenstand die Gestaltung der Voraussetzungen und Regeln ist, nach denen der Konflikt der Gesellschaftsmitglieder um die knappen Produktionsfaktoren ausgetragen werden soll. Das Ziel liberaler Ordnungspolitik ist es, trotz der Knappheit der Ressourcen individuelle Freiheit und gesellschaftlichen Frieden simultan zu ermöglichen[5].

---

[4] Vgl. *Guy Kirsch*, Ökonomische Theorie der Politik, Tübingen, Düsseldorf 1974; *Bruno S. Frey*, Zur ökonomischen Theorie der Politik oder die neue politische Ökonomie, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 126, 1970; *Peter Bernholz*, Grundlagen der politischen Ökonomie, Bd. 2, Tübingen 1975; *Philipp Herder-Dorneich, Manfred Groser*, Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit anderen Worten: Die Ordnungspolitik stellt auf die *Form*, nicht aber auf das *Ergebnis* der konfliktuellen Auseinandersetzung ab. Auch zielt sie auf die Beeinflußung der Ausgangspositionen, von denen aus die Konfliktpartner in die Auseinandersetzung ziehen. Weil die Ausgangspositionen einer Konfliktrunde wenigstens zum Teil das Ergebnis einer vorhergehenden Runde sind, bedeutet letzteres, daß die Ordnungspolitik, so wie sie hier verstanden wird, auch Eingriffe in leistungs*un*abhhängige Verteilungsvorteile, die als Ergebnis einer Konfliktrunde und damit als Voraussetzung für weitere Konfliktrunden ent- und bestehen, impliziert[6]. Ein besonderer Akzent liegt auf „leistungs*un*abhängig": Dem liberal-individualistischen Engagement, das unseren Überlegungen und dem in diesem Teil der Welt weitgehend akzeptierten Gesellschaftsverständnis gemeinsam ist, entsprechend soll jeder für sich verantwortlich sein und seine Wohlfahrt nur durch den tauschvermittelten Dienst am anderen erhöhen können. Folglich dürfen und müssen — in Übereinstimmung mit dem Gleichheitsprinzip — leistungs*un*abhängige Verteilungsvorteile, die zum Ausgangspunkt für weitere Vorteile in späteren Konflikten werden können, zum Gegenstand der Ordnungspolitik werden[7].

Die so verstandene Ordnungspolitik ist ein Gegenstand der Politik, nicht aber ihr Ersatz[8]. Sie ist kein gratis verfügbares Naturphänomen, sondern ein unter Kosten, d. h. durch anderweitigen Verzicht zu erkaufendes Artefakt[9]. Insofern ist sie ein Gut wie jedes andere. Als solches weist sie das spezifische Merkmal der Kollektivgüter auf: Eine Ordnung gilt — ist sie erst einmal entworfen und eingerichtet — für alle Gesellschaftsmitglieder; d. h. alle Gesellschaftsmitglieder mögen aus der Existenz und dem Funktionieren der Ordnung einen Nutzen ziehen, unabhängig davon, ob sie zu ihrer Entstehung und zu ihrem

---

[5] Vgl. *Guy Kirsch*, Die Wiedergeburt des Leviathan. Wie der Wohlfahrtsstaat sich selbst zerstört, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 103, 3. Mai 1980.

[6] Vgl. *Alfred Müller-Armack*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, 2. unveränd. Auflage, Bern und Stuttgart 1976, S. 171 ff.; *John Rawls*, A Theory of Justice, Cambridge/Mass. 1971.

[7] Dies bedeutet eine wichtige, aber angesichts der Beschränkung dieser Studie wohl nicht vermeidbare Einschränkung des Themas. So wird im folgenden der Wettbewerb widerstreitender Ordnungsentwürfe nicht Gegenstand der Überlegungen sein. Allein die Einführung und die Erhaltung einer liberal-marktwirtschaftlichen Ordnung werden thematisiert; dies weil die prinzipielle Bejahung der leistungsabhängigen Verteilung und der individuellen Freiheit unterstellt wird.

[8] Vgl. auch *Philipp Herder-Dorneich*, Wirtschaftsordnungen. Pluralistische und dynamische Ordnungspolitik, Berlin 1974, S. 130 ff.

[9] Vgl. *James M. Buchanan*, The Limits of Liberty. Between Anarchy and Leviathan, Chicago 1975, S. 168.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bestand etwas beigetragen haben oder nicht; desgleichen gilt, daß diese Ordnung auch dann für das einzelne Gesellschaftsmitglied verbindlich ist, wenn sie im Einzelfall zu für dieses Mitglied unliebsamen Konsequenzen führt. Es besteht also einerseits für das einzelne Gesellschaftsmitglied die Möglichkeit, ohne eigenen Kostenbeitrag an den Segnungen einer Ordnung zu partizipieren; andererseits steht es aber dem einzelnen nicht frei, die Regeln zu übertreten. Dies bedeutet ausdrücklich nicht, daß der einzelne nicht gezwungen werden könnte, einen Beitrag zum Bestand und zur Funktionstüchtigkeit der Wirtschaftsordnung zu leisten; dies bedeutet auch nicht, daß unter Umständen der einzelne nicht doch den Versuch unternimmt, sich dem Zugriff der Ordnung zu entziehen[10].

1. Das allgemeine Interesse an allgemeinen Regeln und das besondere Interesse an Sonderregelungen und an Regelverstößen

Nehmen wir nun zugestandener-, aber nicht zugegebenermaßen an, daß es gelingen kann, eine Ordnung zu entwerfen, in der die Verteilungskonflikte nach Maßgabe der individuellen Leistung entschieden werden und keinerlei leistungsunabhängige Startvorteile bestehen. Unter der Voraussetzung, daß sämtliche Gesellschaftsmitglieder an einer leistungsabhängigen Distribution interessiert sind und sie den Zusammenhang zwischen dieser und einer bestimmten Ordnung erkennen können und wollen, werden alle Gesellschaftsmitglieder an einer solchen Ordnung ein Interesse haben[11].

Allerdings bedeutet dies nicht, daß dieses ihr Interesse sich in einer aktiven Nachfrage nach einer solchen Ordnung, in einer engagierten Initiative zu ihrer Herstellung manifestiert. In dem Maße wie jeder erwartet, daß er — wegen des Kollektivgutcharakters der Ordnung — ohne eigenes Zutun an den Segnungen einer mehr oder weniger mühselig von anderen etablierten Ordnung teilhaben kann, wird sich jeder zurückhalten. Was alle wollen, kommt nicht zustande: eine Wirtschaftsordnung[12].

---

[10] Vgl. *Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, Lore Kullmer,* Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, Tübingen 1975, S. 53 ff.

[11] Die folgenden Ausführungen stellen individuelle Kalküle der Gesellschaftsmitglieder in den Vordergrund; damit wird der Ratio gegenüber dem Affekt ein großes Gewicht beigemessen. Dieses Vorgehen hat in der ökonomischen Theorie der Politik durchaus Tradition, nur ist es eine Tatfrage, ob es auch mit der Wirklichkeit übereinstimmt. So wie dies nicht der Fall ist, wären unsere Überlegungen durch die Berücksichtigung psychologischer und sozialpsychologischer Tatbestände zu ergänzen und zu korrigieren. Insofern ist das folgende bestenfalls als erste Annäherung zu betrachten. Zu Eigenarten der Motivationsstruktur im politischen Raum vgl. auch *James M. Buchanan,* Politics, Policy and the Pigovian Margins, in: Economica, N. S. Vol. 29, Feb. 1962, S. 17 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings stellt die Nachfrage nur einen Aspekt dar; die Angebotsseite ist auch in Betracht zu ziehen. Tut man dies, so ist die Lage weniger hoffnungslos. In der Tat: Unter den oben genannten Bedingungen ist eine große latente Nachfrage vorhanden, die sich nur deshalb nicht aktualisiert, weil jeder hofft, sie gratis befriedigen zu können und/oder weil die Kosten einer individuellen Initiative in Richtung auf die Schaffung dieser Ordnung für den einzelnen höher als der ihm zufließende Nutzen aus dieser Ordnung eingeschätzt werden. Wenn es nun gelingt, jenen, der sich für die Schaffung einer solchen Ordnung einsetzt, nach Maßgabe seines Einsatzes bzw. seines Erfolges zu belohnen, also ihm einen über den kollektiven Nutzen aus der Ordnung hinausgehenden, nur ihm zufließenden, also selektiven Nutzen zu schaffen, wenn darüber hinaus die Bereitstellung dieses selektiven Nutzens bei den latenten Nachfragern nach der Ordnung für sie vernachlässigbare Kosten verursacht, dann sind die Voraussetzungen für ein Angebot gegeben.

Genau dies ist was geschieht, wenn ein einzelner als Intellektueller, als Politiker sich für die Einrichtung einer Ordnung aktiv einsetzt. Selbst wenn er ohne jedes Interesse an der Ordnung selbst und an ihren Folgen für die Qualität des gesellschaftlichen Zusammenlebens wäre, wird er im Zweifel für die Einrichtung und Erhaltung einer Ordnung kämpfen und zwar dann und deshalb, wenn und weil er sich für diesen Einsatz eine Belohnung in Form von Prestige, Autorität o. ä. verspricht, die seinen Einsatz lohnt. Die übrigen Gesellschaftsmitglieder werden insofern ihren Teil in das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage von bzw. nach einer bestimmten Wirtschaftsordnung einbringen, als die Kosten, die sich aus der Produktion der besagten selektiven Anreize ergeben, für sie nicht zu Buche schlagen: Die Bewunderung für den Vater der Wirtschaftsordnung kostet sie nichts, mag gar mit Lustgewinn für sie selbst verbunden sein.

Es zeigt sich, daß unter den gesetzten Prämissen die latente Nachfrage nach einer Ordnung dann leicht aktualisiert wird, wenn — durch selektive, über den Nutzen der Ordnung selbst hinausgehende An-

[12] Es sei denn, einzelne erkennen den Kollektivgutcharakter einer Ordnung nicht und handeln so, als sei sie ein Privatgut, und/oder einzelne haben — aus welchen Gründen auch immer — ein höheres Bedürfnis nach dieser Ordnung und wissen, daß dies den anderen Gesellschaftsmitgliedern bekannt ist, und/oder jedes der Gesellschaftsmitglieder geht — zu Recht oder zu Unrecht — von der Annahme aus, daß die Beitragswilligkeit der übrigen zur Etablierung und zur Erhaltung einer Ordnung von seinem eigenen Beitrag abhängt; letzteres dürfte in größeren Gesellschaften selten der Fall sein. Abgesehen von diesen — hier im Anschluß an Mancur Olson — aufgelisteten Bedingungskonstellationen dürfte es wenig wahrscheinlich sein, daß sich von der Nachfrage nach Ordnung her Initiativen entwickeln. Vgl. *Mancur Olson,* The Logic of Collective Action, Cambridge, Mass., London 1965, S. 53 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reize angelockt — ein entsprechendes Angebot gemacht wird. Es ist, als kristallisierten in einer gesättigten Lösung schlagartig die Salze, nachdem auch nur ein Kristallisationskern eingeführt worden ist.

Es will also scheinen, daß es nur eines verhältnismäßig leicht zu realisierenden Elementes bedarf, um eine latente Nachfrage nach Ordnung in einen politisch bedeutsamen Einflußfaktor umzuwandeln. Genauer: Es braucht lediglich einen oder mehrere politische Unternehmer, die — vielleicht an der Ordnung als solcher völlig ohne Interesse — sich von dem Entwurf und der Einführung dieser Ordnung eine Belohnung versprechen, die bereitzustellen für die übrigen Gesellschaftsmitglieder kostenlos ist oder doch als kostenlos angesehen wird.

Diese optimistische These muß revidiert werden, wenn eine der oben gemachten Prämissen aufgegeben wird.

Oben wurde angenommen, alle Gesellschaftsmitglieder seien an einer leistungsbezogenen Lösung der Verteilungskonflikte interessiert. Fragen wir, warum dies sein kann, so stoßen wir auf das Eigeninteresse der einzelnen: Sie wollen nicht die Opfer von Übergriffen werden, die Stärkere gegen sie unternehmen könnten. Das mag — so wollen wir annehmen — der Wunsch aller Gesellschaftsmitglieder sein. Dies schließt aber nicht aus, daß möglicherweise alle Gesellschaftsmitglieder auch den Wunsch haben — so wie sie in einer Position der Stärke sind —, andere ihrem Zugriff auszusetzen, die Verteilung durch Macht, nicht aber durch Leistung, also letztlich durch Raub[13] zu ihren Gunsten zu beeinflußen. Entsprechend entwickeln sie einerseits ein Interesse am Erstellen und am Bestand einer auf die Leistung abstellenden Ordnung (für die anderen), und andererseits sind sie darauf aus, (für sich) die Möglichkeit ordnungswidrigen Verhaltens zu schaffen und offen zu halten.

Im Extrem wird jeder einzelne eine solche leistungsorientierte Ordnung wünschen, damit er sich ihren Regeln widersprechend verhalten; kann; und: Er wird diese Ordnung *im allgemeinen* wünschen, und *im speziellen* wird er wünschen, daß ihm diese Ordnung konträres Verhalten erlaubt.

Man mag sich dieses paradoxe und auf den ersten Blick schizophrene Verhalten der Gesellschaftsmitglieder auf folgede Art und Weise plausibel machen: Mag sich auch jeder durch die Leistungsbezogenheit der Ordnung gegen den Raub durch andere wehren wollen, so wird er doch selbst nicht unbedingt abgeneigt sein, *über seine eigene Leistung hinaus* an den Ressourcen dieser Welt zu partizipieren, also die übrigen

[13] Vgl. *François Perroux*, Economie et société. Contrainte, Echange, Don, 2. Aufl., Paris 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesellschaftsmitglieder gleichsam zu berauben. Er wird also ein Interesse daran haben, selbst gegen die allgemeinen leistungsbezogenen Regeln zu verstoßen und/oder gleich von vorneherein in die Ordnung Ausnahmeregelungen einzubauen, die seinen Anteil an den Reichtümern dieser Welt nicht an seine eigene Leistung binden. Dabei wird er — gerade weil er sich nicht an die Regeln halten will bzw. von ihnen mehr oder weniger entbunden sein will — darauf pochen, daß die Regeln für die übrigen Gesellschaftsmitglieder in vollem Ausmaß gelten und diese streng zu deren Einhaltung gezwungen werden. Wenn man so will: Für einen Spielteilnehmer hat das Mogeln nur einen Sinn, wenn und in dem Ausmaß wie es Spielregeln gibt und diese Regeln von den übrigen Spielpartnern eingehalten wird. Mogeln alle, so ist der Nutzen, den der einzelne aus dem Mogeln zieht, geringer als wenn er allein sich nicht an die Regeln hält. Mogeln nämlich alle, so verliert der einzelne nicht nur seine auf Regelverstösse basierenden Verteilungsvorteile; darüber hinaus muß er nunmehr mit der Wahrscheinlichkeit rechnen, jetzt oder später zum Opfer fremder Gewalt zu werden. Ist das Mogeln allgemein und durch keinerlei und sei es schweigsam akzeptierte Grenzen eingeschränkt, dann hat die Ordnung aufgehört zu bestehen[14].

Fragt sich nur, ob das Interesse an einer leistungsorientierten Ordnung oder aber der Drang nach Ausnahmedispositionen und der Hang nach Regelwidrigkeiten das größere Gewicht hat.

2. Die Verdrängung der Ordnungspolitik durch den Kampf um partikulare Sondervorteile

Es ist wahrscheinlich, daß die politischen Unternehmer eine auf die leistungsbezogene Verteilung ausgerichtete Ordnung anbieten und dafür vorerst einen allgemeinen, aber den die einzelnen nicht verpflichtenden Beifall finden. Dann wird ein jeder seinen Einflußmög-

[14] Dies erklärt, warum Verbrecher ein Interesse an der Existenz einer Gesellschaft von rechtschaffenen, gesetzestreuen Bürgern haben: Ohne sie wären die Werte, die sie sich durch Raub aneignen, selbst äußerst raubgefährdet, und dies wäre unter Umständen weit belastender als die Kosten, die der mogelnde Verbrecher aufbringen muß, um der Entdeckung und der Bestrafung durch die Rechtsinstanzen der bürgerlichen Gesellschaft zu entgehen. Ihr Einsatz für den Respekt vor dem Gesetz und ihr eigenes höchst respektloses Verhalten zeugen demnach nicht von Scheinheiligkeit oder Schizophrenie, sondern beides zusammen ist die Resultante eines durchaus rationalen Kalküls. Zu den Spielregeln vgl. auch *Murray Edelman,* Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/New York 1976, S. 39 f.; *Wm. Craig Stubblebine,* On Property Rights and Institutions, in: Gordon Tullock (Hrsg.), Explorations in the Theory of Anarchy. A Public Choice Monograph, Blacksburg/Virginia 1972, S. 39 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichkeiten entsprechend versuchen, für sich Ausnahmeregelungen durchzusetzen. Wenn jeder — zu Recht oder zu Unrecht — davon ausgeht, daß die für ihn allemal nützliche Ordnung auch zustandekommt, wenn er auf Sonderregelungen für sich besteht, wird er nicht bereit sein, den politischen Unternehmer für etwas anderes als für die ihm gewährten Sonderregelungen zu honorieren. Mit anderen Worten: Schien es oben noch, der politische Unternehmer werde für den Entwurf und die Einrichtung einer bestimmten Ordnung honoriert, so ändert sich nun das Bild: Trotz des Nutzens, den der einzelne aus dem Bestand einer Ordnung ziehen kann[15], ist er nicht (mehr) bereit, die Schöpfer dieser Ordnung zu entlohnen; als Leistungen wird er ihnen nur anerkennen und honorieren, daß sie ihn von dem Zwang der allgemeinen Regel ausgenommen haben. Das bedeutet aber nichts anderes, als daß sich niemand — unter den gemachten Prämissen — für die Ordnung als solche einsetzt; *die Ordnung interessiert den einzelnen besonders in dem Maße wie sie für ihn nicht gilt.*

Anders liegen die Dinge, wenn der einzelne damit rechnen muß, daß seine Forderung, von den allgemein gültigen Regeln einer leistungsbezogenen Verteilung ausgenommen zu werden, dazu führt, daß andere mit Erfolg die gleichen Ansprüche anmelden, und es so zu einer Aushöhlung der Ordnung kommt. Anders ist es auch, wenn der einzelne damit rechnen muß, daß sein regelwidriges Verhalten zu einer Verallgemeinerung der Regelwidrigkeit führt, die schließlich ihrerseits den Nutzen der eigenen Regelwidrigkeit in Frage stellt, also das eigene Mogeln die ganze Spielpartie auffliegen läßt[16].

Muß in dieser Lage der einzelne damit rechnen, daß sein Wohlverhalten die anderen zur Zurückhaltung anhält bzw. daß sein ordnungswidriges Verhalten sie zu Ordnungswidrigkeiten animiert, dann wird er — aus wohlverstandenem Eigeninteresse — durch seine Zurückhaltung versuchen, dazu beizutragen, daß die Ordnung entsteht und funktionsfähig bleibt. Anders ausgedrückt: Wohl wissend, daß in dieser Situation durch die Iinitiative eines einzelnen Grenzmoralisten[17] ein für

[15] Vgl. *James M. Buchanan*, Freedom in Constitutional Contract. Perspectives of a Political Economist, Austin 1977, S. 135 ff.

[16] B. Freys Vorschlag, mittels des Einsatzes eines wirtschaftspolitischen Beraters zu einer Anhebung des allgemeinen Informationsstandes über die Möglichkeiten, zu Pareto-optimalen Verbesserungen via Ordnungspolitik zu gelangen, ist nur in dem Maße sinnvoll, als Ordnungsverstöße auf einem Informationsdefizit beruhen. Dies ist aber, wie sich jetzt zeigt, keineswegs immer der Fall. *Bruno S. Frey*, Von der politischen Ökonomie zur Wirtschaftspolitik, in: Carl C. von Weizsäcker (Hrsg.), Staat und Wirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 102, Berlin 1979, S. 789 ff.

[17] Vgl. *Goetz Briefs*, Grenzmoral in der pluralistischen Gesellschaft, in: Erwin von Beckerath et al. (Hrsg.), Wirtschaftsfragen der freien Welt. Zum 60. Geburtstag von Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard, Frankfurt a. M. 1957, S. 97 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

alle nachteiliger Zirkel nach unten in Gang gesetzt werden kann, wird er sich selbst hüten, diesen Prozeß zu initieren, und er wird versuchen, Vorkehrungen zu treffen und zu unterstützen, die sicherstellen, daß auch andere bestimmte Grenzen nicht unterschreiten[18].

Nun ist es aber wohl realistisch anzunehmen, daß die Möglichkeiten, ordnungspolitische Sonderwünsche anzumelden und durchzusetzen bzw. ungestraft ein ordnungswidriges Verhalten an den Tag zu legen, in einer Gesellschaft selten gleichmäßig verteilt sind. Dies ist im wesentlichen eine Frage des Organisationsgrades und damit der Organisationsfähigkeit der einzelnen Interessen. Trifft dies zu, so werden jene, die leicht organisierbare Interessen gemeinsam haben, gegenüber jenen im Vorteil sein, deren Interessen weniger leicht in einer Organisation zusammengefaßt werden können. Damit haben die organisierten Interessen die Möglichkeit, ordnungspolitische Sonderregelungen zu den eigenen Gunsten durchzusetzen, ohne daß sie befürchten müssen, daß dies dazu führt, daß alle übrigen, nämlich auch die weniger leicht organisierbaren Gruppen, etwas Ähnliches für sich erreichen könnten. D. h. die organisierten Interessengruppen haben die Möglichkeit, sich einen über ihre Leistung hinausgehenden Verteilungsvorteil zu sichern, ohne daß dieser Vorteil durch erfolgversprechende Gegenmaßnahmen der übrigen Gesellschaftsmitglieder in Frage gestellt werden könnte. Konkreter: Den organisierten Interessen gelingt es eher, sich als Anbieter und/oder als Nachfrager vom Konkurrenzdruck zu befreien, sich der Dynamik des Wettbewerbs wenigstens teilweise zu entziehen, während sie weiterhin von der Tatsache profitieren, daß die weniger privilegierten Gesellschaftsmitglieder der Kontrolle durch den Marktwettbewerb völlig ausgesetzt sind.

Betrachtet man die Situation aus der Perspektive dieser Unterprivilegierten, so zeigt sich, daß sie wegen der fehlenden Organisation nicht in der Lage sind, sich über ihre Leistung hinausgehende Verteilungsvorteile zu sichern, und — wegen der Organisation der anderen — an ihrer Leistung gemessen Verteilungsnachteile hinzunehmen haben.

---

[18] Daß dies nur in kleineren Gruppen geschehen kann, wo über einen freien Informationsfluß die Aktionen des einen mit den Reaktionen des anderen von den Beteiligten einsehbar verbunden sind, dürfte eines der Argumente für die Einbindung partikularer Interessenvertretungen etwa in Wirtschafts- und Sozialräten sein. Diese mögen sicherstellen, daß der einzelne (bzw. sein Vertreter im Interessenverband) erkennt und ex ante erfährt, daß seine Regelwidrigkeit nicht nur jenen Nutzenvorsprung in Frage stellt, um dessen Willen sie begangen werden soll, sondern daß sie — wegen der Reaktionen der übrigen Gesellschaftsmitglieder — den Nutzen gefährdet, den eine Ordnung auch jenem bietet, der sich ihr entsprechend verhält. Vgl. *Warnfried Dettling, Manfred Groser,* Ordnungspolitische Problematik von Wirtschafts- und Sozialräten, in: Warnfried Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980, S. 287 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Man kann es auch so sagen: Sie werden die Opfer einer wenigstens teilweisen Ordnungslosigkeit und haben nicht die Möglichkeit, die Ordnung zu ihren eigenen Gunsten wenigstens teilweise außer Kraft zu setzen.

Gerade die mangelnde Organisation, d. h. gerade das mangelnde politische Durchsetzungsvermögen, das dies verhindert, trägt dazu bei, daß sie auch nicht in der Lage sind, die Sonderregelungen ihrer Gegner rückgängig zu machen, d. h. den Geltungsbereich der Ordnung auszuweiten. Konkreter: Sie sind weder in der Lage, sich Wettbewerbsvorteile zu sichern, noch sind sie fähig, das Wettbewerbsprinzip in der Gesellschaft zu verallgemeinern. So wie sie sich dem Wettbewerb legalerweise nicht entziehen können, sind sie auch nicht in der Lage, eine aktive Wettbewerbspolitik durchzusetzen. Umgekehrt gilt auch: Diejenigen, die wegen ihrer durch die Organisation ermöglichten politischen Schlagkraft eher in der Lage wären, eine aktive Wettbewerbspolitik zu unterstützen, sind gerade deshalb auch fähig, sich dem Wettbewerb zu entziehen. Darüber hinaus: Weil die weniger Organisierten keine Verallgemeinerung des Wettbewerbs durchsetzen können, sind die Organisierten in der Lage, den Wettbewerb für alle — außer sich selbst — zu erzwingen.

Oben hatten wir in einem ersten Angehen des Problems festgestellt, daß es lediglich eines politischen Unternehmens bedarf, der ein Ordnungsangebot macht, damit praktisch alle Gesellschaftsmitglieder ihre latente Nachfrage aktualisieren. Es zeigt sich aber jetzt, daß praktisch alle Gesellschaftsmitglieder ein Interesse an einer leistungsbezogenen Ordnung haben, sich aber — ihrem politischen Durchsetzungsvermögen entsprechend — ausnehmen wollen. Sieht man von den ohnehin relativ macht- und einflußlosen Gesellschaftsmitgliedern ab, so könnte man sich nun vorstellen, daß es konkurrierende organisierte Gruppen gibt, die für sich jeweils auf Sonderregelungen bestehen, alle übrigen, also auch ihre Konkurrenten aber dem Wettbewerb aussetzen wollen, mit dem Ergebnis, daß — weil dies alle Organisierten tun — schließlich alle doch dem Wettbewerb unterworfen sind.

Diese Hoffnung scheint aus fünf Gründen nicht berechtigt zu sein: *Erstens* ist es recht wahrscheinlich, daß die Intensität des Einsatzes für die eigenen Sonderrechte größer sein wird als für die Ausweitung des Wettbewerbs in den übrigen Wirtschaftsbereichen. Dies wird allemal dann der Fall sein, wenn der Nutzen aus einer Stärkung der eigenen Position größer ist als aus einem allgemeinen Abbau der Machtpositionen Dritter.

Zweitens muß der einzelne damit rechnen, daß eine Verschärfung der Wettbewerbspolitik, die er zwecks Schwächung seiner Marktpartner

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anstrebt, auch seine eigenen Machtpositionen in Mitleidenschaft zieht, während die Stärkung der eigenen Situation durch die Erkämpfung von Ausnahmeregelungen auf ihn selbst oder doch auf wenige andere beschränkt bleibt.

Drittens: Für das einzelne Gruppenmitglied ist wohl in der Regel leichter einsehbar, daß es aus einer Reduzierung des Wettbewerbsdrucks einen Nutzen ziehen kann, als daß ihm die Intensivierung des Wettbewerbs unter den ihm gegenüberstehenden Anbietern bzw. Nachfragern von Vorteil sein kann. Das hängt wohl auch damit zusammen, daß das Ordnungsdenken ein Denken in übergreifenden Zusammenhängen ist, zu dem so ohne weiteres nicht jeder fähig ist, dies um so mehr, als die Vorteile von Ordnungsverstößen und Ausnahmedispositionen unmittelbar und kurzfristig fühlbar werden, während der Nutzen einer Ordnung erst über eine längere Frist hin voll ausgeschöpft werden kann.

Viertens wird häufig die Zahl jener, die an einer Sicherung partikularer Wettbewerbsvorteile interessiert sind, kleiner sein als die Zahl jener, die an einer Verallgemeinerung des Wettbewerbs in der Wirtschaft ein Interesse haben; in dem Maße wie die Zahl der Interessenten für das Zustandekommen und den Zusammenhalt ihres organisatorischen Zusammenschlusses, also auch für ihr politisches Gewicht von Bedeutung ist, wird dies zu einer relativen Schwächung des politisch artikulierten Willens nach mehr Wettbewerb beitragen.

Fünftens: Die organisierten Interessen mögen sich über log-rolling gegenseitig Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Ordnung zugestehen, und zwar um so eher als diese Sondervorteile zu Lasten unorganisierter Dritter gehen werden; hingegen dürften log-rolling-Verhandlungen im Hinblick auf die Einrichtung und Erhaltung einer niemanden privilegierenden allgemeinen Ordnung schwieriger zu bewerkstelligen sein.

Damit zeigt sich in einer ersten vorläufigen Zusammenfassung folgendes: Obschon im Prinzip und allgemein jeder für eine Ordnung eintritt, die eine leistungsbezogene Lösung des Verteilungskonfliktes ermöglicht, hat es diese Ordnung schwer, daß sich jemand für sie im politischen Raum einsetzt. Diejenigen, die weil selbst unorganisiert, an einer wirklichen Verallgemeinerung einer solchen Ordnung interessiert sind, sind unfähig, sich erfolgversprechend für sie stark zu machen. Diejenigen aber, die im politischen Raum mit einiger Aussicht auf Erfolg agieren können, werden sich der Festigung ihrer Verteilungsvorteile und damit der Störung der Ordnung widmen; und zwar werden sie dies um so ungehemmter tun können als sie davon ausgehen können, daß wegen der relativen Macht- und Einflußlosigkeit der Unorgani-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sierten diese Störung der Ordnung nicht in ihre auch für sie unliebsame Zerstörung übergeht. Dieses Ergebnis ist insofern beunruhigend, als es darauf hinausläuft, daß Unterschiede in den politischen Einflußmöglichkeiten ihren Widerhall in Machtunterschieden auf dem Markt haben, also der Markt als korrigierende Institution für politische Machtunterschiede in Frage gestellt wird und vice-versa[19].

Ergänzend zu dem bisher Gesagten ist allerdings zu beachten: Es steht nicht vor aller Untersuchung fest, daß jene, die wegen mangelnder Organisationsfähigkeit dem vollen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und geschützten, also begünstigten Wirtschaftsteilnehmern gegenüberstehen, die Situation ohne zu reagieren hinnehmen. Mag es ihnen auch nicht möglich sein, sich selbst durch eine Änderung der Ordnung, also durch eine Änderung der verbindlichen Regeln Sondervorteile zu sichern und so das Gleichgewicht zu anderen Gesellschaftsmitgliedern wieder herzustellen, so mag doch irgendwann ein Punkt erreicht sein, wo sie versuchen werden, durch regelwidriges Verhalten die eigene Position zu verbessern: Sabotage, Diebstähle, Absentismus u. ä. mögen dann auch bei jenen zu fühlbaren Einbußen führen, die durch Sonderregelungen eine sie begünstigende Ordnung zu schaffen verstanden haben. Ist dieser Punkt erreicht, so heißt das aber nichts anderes, als daß die Ordnung als Gegenstand der politischen Entscheidungsfindung entglitten ist und bestenfalls noch die Gerichte beschäftigt. Auch dies ist

---

[19] In dem Maße wie diese These richtig ist, ergibt sich eine außerordentlich bedenkliche Konsequenz: Falls nämlich die sozialen Ungleichheiten in Politik und Wirtschaft die gleichen sind (Zum Ausgleich von Verlierer- und Gewinnerpositionen im individuellen Zustimmungskalkül siehe: *Guy Kirsch,* Mehrheiten und Minderheiten auf der Suche nach dem einstimmigen Verfassungskonsens, in: Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980), also für den einzelnen Verliererpositionen auf dem Markt nicht durch Positionen der Stärke, im Bereich der politischen Willensbildung ausgeglichen werden können, dann wird es schwierig, bei den nunmehr allseits Unterprivilegierten auf die Dauer die Zustimmung für die Ordnung auf dem Markt *und* in der Politik zu erhalten. Mag dies in der Bundesrepublik keine ernsthafte Gefahr sein, so stellt sie sich doch in anderen, etwa lateinamerikanischen Ländern sehr wohl; auch in den USA scheint sie sich im Kontext des Rassenproblems zu stellen. (Vgl. *Peter K. Eisinger,* Patterns of Interracial Politics, New York, San Francisco, London 1976; *Gunnar Myrdal,* An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy, New York 1944).

Unabhängig davon, ob die im Anschluß an Eucken und Hayek häufig behauptete „Interdependenz der Ordnungen" tatsächlich existiert, ist doch festzuhalten, daß das so angebotene ordnungspolitische „package deal" der breiten Zustimmung für den Markt und für die parlamentarische Demokratie zugute kam (vgl. *Georges Burdeau,* Le Libéralisme, Paris 1979), indem so dem einzelnen in Aussicht gestellt wurde, den Verlierern auf dem Markt werde über den Staat „soziale" Gerechtigkeit zuteil; nicht umsonst spricht man von „sozialer Marktwirtschaft"; umgekehrt sollte und soll der Markt dem einzelnen die Möglichkeit bieten, der schon von Alexis de Tocqueville beschworenen Diktatur (demokratischen) Mehrheit auszuweichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht kostenlos. Am Ende steht ein Zustand, der durch eine zerfallende Ordnung gekennzeichnet ist und so auch für die, deren Vorzugsposition nur im Rahmen einer mehr oder weniger intakten Ordnung einen realen Wert hat, nicht wünschenswert ist. Allerdings mag es im konkreten Fall für eine Umkehr, d. h. für eine Selbstbeschränkung der eigenen Privilegien[20] dann zu spät sein, wenn die Praxis des regelwidrigen Verhaltens ein Ausmaß erreicht hat, das ihre Folgen für die Privilegierten fühlbar werden läßt.

Ist dieser Punkt erreicht, so wird die geregelte politische Auseinandersetzung von jenem Chaos abgelöst, das die ersten Phasen von Revolutionen kennzeichnet. Ensprechend wichtig ist es, daß die ersten Zeichen regelwidrigen Verhaltens nicht a priori als kriminelle Abweichung der einzelnen, sondern als unter Umständen gesamtgesellschaftlich relevante Symptome interpretiert werden, eben als die letzte Selbstverteidigung jener, die ohne Hoffnung und Aussicht sind, daß es ihnen gelingen könnte, jene Ordnung, die sie benachteiligt, indem sie andere begünstigt, in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Die Ordnungspolitik erweist sich somit als Gegenstand, der nur schwer, wenn überhaupt in die Politik eingebracht werden kann. Wohl verlangen die Gesellschaftsmitglieder, soweit sie überhaupt etwas verlangen können, vom Staat Entscheidungen, die ordnungspolitisch relevant sind, nur laufen diese Entscheidungen aus den genannten Gründen selten darauf hinaus, daß per saldo ein am ordnungspolitischen Leitbild gemessen sinnvolles Ergebnis herauskommt. Im Gegenteil: Da die so durchgesetzten Entscheidungen nicht selten in der Gewährung von gruppenspezifischen Sonderregelungen bestehen, tendieren sie in Richtung auf eine Aushöhlung der Ordnung[21]. Wie sich gezeigt hat, liegt dies daran, daß die einzelnen — obschon sie ein Interesse an der Ordnung haben und weil sie von dieser Ordnung wenigstens teilweise ausgenommen sein wollen — unter den gemachten Prämissen eine aktive Nachfrage nach Ordnung nicht entfalten. Bestenfalls sind sie bereit, unverbindliche Lippenbekenntnisse abzgeben; sie werden sich aber kaum herbeilassen, jenen Politiker zu honorieren, der diese Lippenbekenntnisse ernstnimmt und eine entsprechende

[20] Selbst wenn alle Mitglieder der privilegierten Schicht sehen, daß die uneingeschränkte Inanspruchnahme ihnen zugänglicher Verteilungsvorteile über kurz oder lang die Ordnung als solche zerstört, sie also allesamt auf die Dauer verlieren werden, ist nicht sicher, daß sich die einzelnen zurückhalten werden. Sie werden dies dann nicht tun, wenn jeder einzelne davon ausgehen kann und muß, daß seine individuelle Selbstbeschränkung den Zerfall der Ordnung nicht aufhalten kann und daß seine Rücksichtslosigkeit diesen Zerfall nicht fühlbar beschleunigt.

[21] Mit der einen immerhin möglichen Ausnahme, daß die Sonderregelungen wirklich nur der Kompensierung unverschuldeter, d. h. leistungsunabhängiger Startvorteile dienen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnungspolitik betreibt. Vielmehr werden sie sich jenem Politiker, jener Partei zuwenden, die ihnen Sonderregelungen sichert.

Es kommt verstärkend ein weiteres Element hinzu: Wäre es möglich, daß sich der Staat lediglich als Hüter der Ordnung versteht und entsprechend nur ordnungspolitisch, nicht aber interventionistisch agiert[22], so ist die Beinflussung der staatlichen Politik für partikulare Interessengruppen wenig verlockend. In dem Maße wie der Staat nur darüber wacht, daß der Verteilungskonflikt in der Gesellschaft unter Bezug auf die Leistungen des einzelnen ausgetragen wird, also niemand gegenüber anderen bevorzugt wird, ist es auch für niemanden sinnvoll, Druck auf den Staat ausüben zu wollen. Wenn allerdings der Staat einmal angefangen hat, Sonderregelungen für einzelne Gruppen zuzulassen, Ausnahmen zu gestatten, also leistungsunabhängige Verteilungsvorteile zu gewähren, dann wird es für die einzelnen Gruppen lohnend, sich nach Möglichkeit zu organisieren; was dann seinerseits wiederum dazu führt, daß der Staat unter zunehmenden Druck gerät, Ausnahmeregelungen von der allgemeinen Ordnung herbeizuführen, usw. Es ist damit ein Prozeß in Gang gesetzt, der sich selbst verstärkt: Ordnungsvergessene Interventionen des Staates lassen die Bildung von Interessengruppen lohnend erscheinen, die ihrerseits auf weitere Interventionen drängen, die wiederum ...[23]: Der interventionistische Wohlfahrtsstaat wird immer mehr zum Verbändestaat[24] und vice-versa.

Die Folge ist: Je weiter sich der Staat von der Wahrnehmung seiner Funktion als Ordnungshüter entfernt hat, d. h. je wichtiger eine ordnungspolitische Rückbesinnung wäre, desto weniger ist sie möglich. Je mehr der Staat zur Registrierstelle für den organisierten gesellschaftlichen Druck geworden ist, d. h. je mehr er von den organisierten Interessen benutzt wird, um diesen leistungsunabhängige Verteilungsvorteil zuzuschanzen, und je weniger er — entsprechend — zum Garanten dafür geworden ist, daß die einzelnen ihrer Leistung entsprechend am materiellen Reichtum dieser Welt teilnehmen können, desto schwieriger wird es, dieser Entwicklung Einhalt zu gebieten. Der Staat verliert, indem er unmittelbar in den Verteilungskonflikt interveniert,

[22] Die Hypothese ist prüfenswert, ob nicht im Staatsapparat selbst, in der Verwaltung Kräfte wirksam sind, die auf eine Ausdehnung des Interventionismus, auf eine Abkehr von der Ordnungspolitik drängen. Es scheint in der Tat recht wahrscheinlich, daß die Mitglieder der Administration in interventionistischen Einzeldispositionen, in ordnungsfremden Sonderregelungen eine Möglichkeit sehen, durch das Aufblähen der Institution ihr eigenes Fortkommen zu sichern; mit der einen Ausnahme, daß die Institution mit der Überwachung der Einhaltung der *allgemeingültigen* Ordnungsregeln betraut ist.

[23] Vgl. *Friedrich A. von Hayek,* The Road to Serfdom, London 1976.

[24] Vgl. Warnfried Dettling (Hrsg.), Macht der Verbände — Ohnmacht der Demokratie, München, Wien 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zunehmend an Macht; dies nach Maßgabe der steigenden Verbandsmacht. Darüber hinaus verliert er an Würde und an Autorität, indem er immer unglaubwürdiger als Garant für eine allen dienende Ordnung wird: Er wird zum Exekutivkomitee zur Wahrung der Interessen der organisierten gesellschaftlichen Gruppen und nicht nur — wie K. Marx gemeint hat — des Gesamtkapitals.

Man muß sich wohl mit dem Gedanken vertraut machen, daß die Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung nur unter bestimmten Voraussetzungen — siehe weiter unten — eine Rolle spielt, daß politische Entscheidungen i. d. R. nicht im Hinblick auf die Einrichtung und Erhaltung einer Ordnung im oben definierten Wortverstand getroffen werden, sondern an anderen, gruppenspezifischen Wünschen ausgerichtet werden; die so getroffenen politischen Entscheidungen werden wohl häufig ordnungspolitisch relevant sein; es ist aber zu vermuten, daß sie unter ordnungspolitischem Aspekt häufiger dysfunktional als funktional sind; dies deshalb, weil die Ausnahmeregelungen und Sondervorteile von einzelnen Gruppen bewußt angestrebt werden, während sich für die Ordnung als solche kaum jemand einsetzt.

Die Tatsache, daß ordnungspolitische Überlegungen nicht oder kaum die praktische Politik bestimmen, bedeutet nicht, daß sie nicht eine mehr oder minder große Rolle in der öffentlichen Diskussion spielen. Da die Ordnung dem friedvollen Zusammenleben freier Menschen dienen soll und weil die Idee der Gleichheit inzwischen soweit akzeptiert ist, daß man sich nicht offen dagegen aussprechen kann, kann sich auch kaum jemand erlauben, offen Ordnungsverstöße als solche zu fordern und/oder ordnungswidriges Verhalten als solches zu verteidigen. Dies auch schon deshalb, weil die eigene Ordnungswidrigkeit ihren vollen Nutzen nur erbringen kann, wenn eine Ordnung existiert und sich möglichst alle übrigen daran halten.

In der Regel wird jener, der ihn begünstigende Sonderregelungen durchsetzen will, dahingehend argumentieren, daß es sich hierbei nicht um ordnungsfremde Sondervorteile handelt, sondern lediglich leistungsunabhängige Startnachteile ausgeglichen werden sollen, also recht eigentlich die angestrebten Ausnahmeregelungen dazu dienen, die Voraussetzungen zu schaffen, damit die Ordnung ihren Sinn nicht verfehlt. Diese Art von Apologie wird dadurch erleichtert, daß es im Einzelfall selten leicht sein dürfte, nachzuweisen, daß vorliegende Leistungsunterschiede nicht auf leistungsunabhängige Startnachteile zurückzuführen sind. Allerdings ist die Frage, bei wem die Beweislast liegt bzw. liegen sollte. Gegenwärtig hat es sehr den Anschein, daß jene, die fordern, es leichter haben, ihre Forderungen mit simplen Behauptungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu begründen, als jene, die diese Forderungen als unbewiesen zurückweisen wollen. Dies mag unter anderem daran liegen, daß die partikularen Forderungen mit einem affektiv besetzten „human touch" vorgetragen werden können, während die Zurückweisung mittelbar oder unmittelbar durch den Hinweis auf eine unpersönliche Ordnung erfolgen muß.

Schließlich: In dem Maße wie es organisierten Partikularinteressen gelingt, Sondervorteile auf Kosten unorganisierter Dritter durchzusetzen, werden sie ohne weiteres einer leistungsbezogenen Ordnung ihre Referenz erweisen können: die unorganisierten Geschädigten haben keine Möglichkeit, im politischen Raum vernehmlich und mit Konsequenzen darauf hinzuweisen, daß diese Ordnung von denen ausgehöhlt wird, die sie loben.

3. Eine Renaissance der Ordnungspolitik?

Es scheint also aussichtslos zu sein, die Ordnungspolitik zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung zu machen. Nach dem Gesagten ist es unwahrscheinlich, daß — trotz des allgemeinen Interesses an einer bestimmten Ordnung — ihre Einrichtung auf die Tagesordnung des politischen Geschäftes gesetzt wird. Auch scheint es wenig wahrscheinlich, daß sich die Ordnungspolitik — ist sie irgendwie einmal auf diese Tagesordnung geraten — dort anders als in der Form ritualistischer Formeln und zum Zweck der Verteidigung und Verschleierung von Partikularinteressen halten könnte[25].

Und doch: Was nicht wahrscheinlich, ja was außerhalb des Bereichs des Möglichen zu liegen scheint, gab es. Es gab in der Bundesrepublik in den ausgehenden vierziger und in den fünfziger bis in die frühen sechziger Jahre eine lebendige ordnungspolitische Diskussion, die ihren Niederschlag auch in konkreten Maßnahmen fand[26]. D. h. es wurden im Hinblick auf die Erhaltung und Festigung der marktwirtschaftlichen Ordnung politische Entscheidungen getroffen; also geschah genau das Gegenteil dessen, was oben beschrieben wurde, nämlich daß ohne ordnungspolitische Rückbesinnung ordnungspolitisch relevante Einzelentscheidungen getroffen werden. Wohl wurden auch damals ordnungsvergessene Maßnahmen ergriffen, wohl war auch damals ordnungswidriges Verhalten an der Tagesordnung. Die Literatur der damaligen Zeit ist voll von Klagen, daß die Politiker nicht jene ordnungspolitische Konsequenz aufwiesen, die die Ordnungstheoretiker als notwendig

---

[25] Vgl. auch *Murray Edelman*, S. 72 ff.

[26] Vgl. *Egon Tuchtfeldt*, Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: ders. (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg i. Br. 1973, S. 161 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ansahen[27]. Doch trotz dieser Erscheinung war die Ordnung als solche ein Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, und dies nicht nur während jener dramatischen Epoche, als die Frage zur Entscheidung anstand, ob sich Westdeutschland zu einem sozialistischen oder zu einem marktwirtschaftlich geordneten Gemeinwesen entwickeln sollte.

Es muß also doch möglich sein, daß die Ordnungspolitik ein Gegenstand der Politik ist. In den folgenden Überlegungen soll der Versuch unternomen werden, die Bedingungen aufzuzeigen, unter denen dies geschehen konnte. Allerdings ist warnend darauf hinzuweisen, daß hier — wie auch schon weiter oben — lediglich Hypothesen entwickelt werden können, die bestenfalls einige Plausibilität beanspruchen können, einer empirischen Überprüfung aber (noch) nicht unterworfen worden sind. Dabei mag es zweckmäßig sein, sich gelegentlich daran zu erinnern, daß Ordnungspolitik, wie sie in den ein bis zwei ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik betrieben worden ist, eine Erscheinung ist, die in dieser Form und Ausprägung im Ausland nicht zu finden ist. Wohl finden sich dort einzelne — Friedman, Rueff, u. a. —, die ordnungspolitisch denken und argumentieren; die politische Diskussion greift bestenfalls den einen oder anderen ihrer Vorschläge auf, ohne daß allerdings der Gesamtzusammenhang des ordnungspolitischen Ansatzes, aus dem sich die Einzelvorschläge ergeben und rechtfertigen, mitbedacht würde. Auch hier scheinen also in der entstehenden Bundesrepublik Deutschland Bedingungen vorgelegen zu haben, die man anderweitig vergebens gesucht haben würde.

Also: Unter welchen Prämissen ist damit zu rechnen, daß die Ordnungspolitik in der politischen Auseinandersetzung thematisiert wird? Bei der Beantwortung dieser Frage empfiehlt es sich, wieder von den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern und dem, was sie interessiert, auszugehen. Wie erinnerlich, wurde oben unterstellt, daß das Interesse des einzelnen an einer leistungsbezogenen Ordnung nicht darin ihren Grund hat, daß der einzelne nicht mehr im Verteilungskonflikt für sich sichern will als seiner Leistung entspricht, sondern daß er vor den Übergriffen der anderen geschützt sein will, also *wenigstens* eines seiner Leistung entsprechenden Anteils an den Ressourcen und ihren Früchten sicher ist. Der einzelne nimmt eine Ordnung, die ihn einengt, hin, ja er fordert sie dann, wenn sie die kostengünstigste Vorkehrung zur Gewährleistung seiner eigenen Sicherheit ist.

Nun ist für den einzelnen seine eigene Sicherheit dann kein Problem, wenn er zu den Starken gehört, er also auch in der Lage ist, andere

[27] Aufschlußreich sind in diesem Zusammenhang die Schriften der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft sowie die einschlägigen Jahrgänge von Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in deren Sicherheit zu bedrohen. Ist er aber — wie alle übrigen — sich seiner eigenen Stärke nicht gewiß, muß er also damit rechnen, daß er heute bzw. morgen in einer vergleichsweise schwachen Position sein wird, so wird ihm — so wie allen übrigen — die Ordnung als eigener Wert erscheinen. Da er — wie alle anderen — nicht weiß, vielleicht, nicht wissen kann, ob er demnächst für sich günstige Ausnahmeregelungen wird durchsetzen können bzw. ob er sich in einer Machtposition befinden wird, die ihm leistungsunabhängige Verteilungsvorteile ermöglicht, wird er wohl wiederum — wie alle anderen — ein aktives Interesse an einer Ordnung haben, die keinen bevorzugt, jeden nach Maßgabe seiner Leistung honoriert: Indem er eine Ordnung fordert und fördert, die ihn gegebenenfalls vor den Übergriffen Stärkerer schützen soll, verbaut er sich die Rechtfertigung gegebenenfalls Schwächere zu übervorteilen.

Es ist evident, daß dieses hier benutzte Argumentationsschema jenem „veil of ignorance" entspricht, mit dessen Hilfe etwa Buchanan-Tullock[28] und Rawls[29] arbeiten.

Entscheidend ist hier, daß die einzelnen die Ordnung um der Vorteile der Ordnung selbst willen bejahen und begrüßen, nicht aber weil sie hoffen dürfen, daß sie, weil sie von der allgemeinen Ordnung ausgenommen sind, aus ihr einen besonders großen Verteilungsvorteil ziehen können. Es braucht in dieser Situation — siehe oben — nur noch solche, die als politische Unternehmer aus der Befriedigung dieser Nachfrage nach Ordnung Kapital schlagen wollen, damit im politischen Raum ordnungspolitische Entscheidungen und nicht nur ordnungsvergessene Entscheidungen mit ordnungspolitischen Konsequenzen getroffen werden.

Es ist zu vermuten, daß in der Stunde Null diese Bedingung der allgemeinen Unsicherheit über die jeweils eigene zukünftige Position annähernd gegeben war. Für einen kurzen Augenblick konnte es scheinen, als würden die Karten neu verteilt werden; die Rede von der Stunde Null war wohl mehr als eine Sprachfloskel; sie deutete die Hoffnung bzw. die Befürchtung, jedenfalls die Möglichkeit an, daß niemand seiner zukünftigen sozialen Position sicher sein konnte[30].

---

[28] Vgl. *James M. Buchanan, Gordon Tullock,* The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor 1965.

[29] *John Rawls,* S. 136 ff.

[30] In dem Maße wie der hier zur Diskussion gestellte Zusammenhang zwischen Zusammenbruch, Unsicherheit und ordnungspolitischem Interesse besteht, bietet sich eine Erklärung für die Tatsache an, daß in weniger vom Krieg erschütterten Ländern die ordnungspolitische Diskussion nicht mit jenem Ernst und jenem Engagement geführt worden ist, wie dies in der entstehenden Bundesrepublik der Fall war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In dem Maße wie diese Unsicherheit bestand und verbreitet war, war es für politische Unternehmer möglich und lohnend, ordnungspolitische Entwürfe anzubieten und ordnungspolitische Entscheide zu treffen[31]. Es war möglich, weil im Extrem niemand Sonderregelungen wünschte, da niemand — wegen mangelnder Kenntnis über die eigene zukünftige Situation — wußte, welche Sonderwünsche sich im nachhinein für ihn als günstig erweisen würden; es war auch lohnend, Ordnungspolitik zu betreiben, weil in der allgemeinen Unsicherheit eine allgemein akzeptierte Ordnung für jeden der einzige Schutz vor dem Chaos, vor dem Raub des Schwachen durch den Starken darstellt.

So wie allerdings diese Unsicherheit abnahm, nahm auch das Interesse der einzelnen an der Ordnung um der Ordnung willen ab: Jene, die als erste erkannten, daß sie (schon wieder oder noch immer) trotz des Zusammenbruchs zu den vergleichsweise Privilegierten gehörten, sie also mit einiger Sicherheit annehmen konnten, daß sie auch in Zukunft in der Lage sein würden, über ihren Leistungsbeitrag hinausreichende Verteilungsvorteile zu erkämpfen, votierten zwar auch noch für eine Ordnung. Sie taten dies aber schon mit dem Hintergedanken, durch regelwidriges Verhalten ihren Anteil zu erhöhen. Wer mit einiger Sicherheit davon ausgehen kann, daß er selbst eine monopolartige Machtposition haben wird, hat nichts gegen die Einführung der Marktwirtschaft und die Intensivierung des Wettbewerbs *unter seinen Anbietern und unter seinen Nachfragern.* Auch nahm das Interesse an einer allgemein gültigen Ordnung in dem Maße ab, wie immer mehr Gesellschaftsmitglieder Vorstellungen über ihre gegenwärtige und vor allem über ihre zukünftige Interessenlage entwickeln konnten; die Nachfrage nach Ausnahmeregelungen stieg. Dieser Prozeß setzte wohl ziemlich früh ein; damit setzte auch ziemlich früh der Prozeß der Umwandlung des Staates von einem Ordnungshüter zu einer interventionistischen Instanz ein, auch wenn noch recht lange, eigentlich bis in die siebziger Jahre hinein die ordnungspolitische *Rede* im politischen Raum weitergeführt wurde. Es ist nur eine Vermutung, doch ist sie wohl nicht so ohne weiteres von der Hand zu weisen: Der ordnungspolitische Diskurs im politischen Raum diente auch dazu, die Praxis eines ordnungsvergessenen Interventionismus der Einzelmaßnahmen und Sonderregelungen zu verschleiern. Außerdem: Nach dem geradezu staatsbegründenden Entscheid Erhards für die marktwirtschaftliche Ordnung wäre es kaum möglich gewesen, die Verstöße gegen diese

[31] Im Gegensatz zu der von Müller-Armack beschriebenen Situation, wo Männer der Tat unter Rückgriff auf eine ordnungstheoretische Diskussion eine Ordnung einführen konnten, sind wir heute in einer Lage, wo ordnungstheoretische Diskurse kaum einen Niederschlag in ordnungspolitischen Entscheidungen finden. Vgl. *Alfred Müller-Armack,* S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ordnung nicht unter Hinweis auf eben diese Ordnung zu rechtfertigen und zu legitimieren. Damit aber war jener Prozeß in Gang gesetzt, der oben geschildert worden ist und gegenwärtig mit der fast totalen Verdrängung der Ordnungspolitik auch aus der Rede der Politik, also nicht nur aus ihrer Praxis einen vorläufigen Abschluß gefunden hat.

Man muß sich fragen, ob und unter welchen Voraussetzungen in der Zukunft eine politisch bedeutsame ordnungspolitische Rückbesinnung zu erwarten ist. Obschon hier wie anderweitig Prognosen ein gefährliches Geschäft sind, soll — mit der nötigen Vorsicht — der Versuch unternommen werden, einige Antwortelemente auf die Frage zu finden, ob und unter welchen Bedingungen die Ordnungspolitik wieder zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung werden kann.

Die Aushöhlung der Ordnung durch die Gewährung von partikularen Sonderregelungen führt — und wir erleben es gegenwärtig — zu einem selbst für die Verwaltung und die anvisierten Nutznießer immer weniger durchschaubaren Interventionismus. Der Staat wird, indem er aus der Rolle des Ordnungshüters in diejenige des Verteilers von Wohlfahrtsleistungen hinüberwechselt, schwerfällig. Die Nichtregierbarkeit des Staates wächst nach Maßgabe seiner interventionistischen Entartung; mit der Folge, daß die zur Entscheidung anstehenden Probleme immer komplizierter und nur durch zusätzliche interventionistische Eingriffe lösbar erscheinen. Damit aber ist ein Zirkel in Gang gesetzt, in dem die Unlösbarkeit der Probleme Ursache und Wirkung der Unregierbarkeit des Staates ist: Der Interventionismus führt sich selbst ad absurdum.

Man sollte nun meinen und hoffen, daß irgendwann der Punkt erreicht ist, an dem diese Einsicht derart wächst und allgemein wird, daß eine ordnungspolitische Rückbesinnung einsetzt und auf breiter Front auf weitere Versuche verzichtet wird, gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Problemen durch zusätzliche Interventionen zu begegnen.

Allerdings: Mag auch der Punkt für die ordnungspolitische Rückbesinnung verhältnismäßig früh erreicht sein, so ist es nicht sehr wahrscheinlich, daß die Anstrengungen von Einzelgruppen unterbleiben, sich durch staatliche Interventionen Verteilungsvorteile zu sichern. Selbst wenn bei jedem der Beteiligten die Einsicht in die Notwendigkeit einer allgemein gültigen Ordnung vorhanden ist bzw. wäre, ist es nicht wahrscheinlich, daß er um der Lösbarkeit der gesellschaftlichen Probleme und um der Regierbarkeit des Staates willen darauf verzichtet, für sich leistungsunabhängige Verteilungsvorteile zu erkämpfen. Olsonscher Logik folgend wird er wissen, daß seine Zurückhaltung die Ordnung nicht (wieder) herstellen kann und seine Rücksichtslosig-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit die Ordnung nicht fühlbar weiter zerstört als sie es ohnehin schon ist; dies jedenfalls solange, als sein Verhalten ohne Einfluß auf das Verhalten der übrigen Gesellschaftsmitglieder ist. Entsprechend wird — selbst wenn der Interventionismus als solcher diskreditiert ist — die Ordnungspolitik nicht unbedingt Befürworter finden, die sich anders als durch Lippenbekenntnisse für sie einsetzen.

Sollte dies richtig sein, sollte darüber hinaus der wenigstens teilweise Verzicht auf eigennützige rationale Kalküle und die affektive Verpflichtung auf überindividuelle Werte nicht zu erwarten sein, dann ist zu fragen, wo die Verdrängung der Ordnungspolitik aus der politischen Auseinandersetzung überhaupt ihr Ende finden kann.

Abschließend sei in diesem Kontext eine Hypothese formuliert, von der nur zu hoffen ist, daß sie falsch ist; auf jeden Fall bedürfte sie vielfältiger Spezifikationen.

Oben hieß es, die Unsicherheit der einzelnen über ihre zukünftige Stellung bringe sie dazu, sich für eine leistungsbezogene Ordnung einzusetzen, jedenfalls entsprechende Angebote von Politikern zu honorieren. Man mag sich nun, wenn auch mit Beklemmung, vorstellen, daß die Unordnung innerhalb einer Gesellschaft soweit fortschreiten muß, daß diese Unsicherheit des einzelnen sich wieder einstellt, damit die Ordnungspolitik wieder auf die Traktandenliste der Politik gesetzt werden kann[32]. Es zeichnet sich damit die theoretische Möglichkeit eines Zyklus ab: Die gesellschaftliche Unordnung schafft jene Unsicherheit, die eine Voraussetzung für die Thematisierbarkeit der Ordnungspolitik in der politischen Auseinandersetzung ist, und: Ein einmal geschaffene Ordnung bietet jene Sicherheit, die ihre Vernachlässigung, ja ihre Aushöhlung ermöglicht. Die gesellschaftliche Unordnung wäre so die notwendige Voraussetzung der Ordnungspolitik, und: das Absinken der Ordnungspolitik auf der politischen Prioritätenliste wäre in der Ordnung selbst angelegt.

Thomas Mann schrieb über Moses: „Seine Geburt war unordentlich, darum liebte er leidenschaftlich Ordnung, das Unverbrüchliche, Gebot und Verbot." Eine Gegenfigur ist denkbar: Seine Geburt war ordentlich, darum übten die Unordnung, das Unverbindliche, die Willkür eine besondere Anziehungskraft auf ihn aus.

[32] Vgl. *Charles P. Kindleberger*, The Aging Economy, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. CXIV, Juli 1978, S. 408 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Stellung der Verbände in der österreichischen Wirtschaftsordnung*

Von *Reinhard Neck*, Wien

1. Problemstellung

Die Tatsache, daß organisierte wirtschaftliche Interessengruppen und Verbände auf die wirtschaftspolitische Entscheidungsfindung und auf das Wirtschaftsgeschehen allgemein beträchtlichen Einfluß haben, ist von zahlreichen Beobachtern erkannt worden. Um so erstaunlicher ist es, daß die herrschende ökonomische Theorie die Existenz und den Einfluß dieser Interessenorganisationen bisher weitgehend vernachlässigt hat. Insbesondere die Frage nach den ordnungspolitischen Konsequenzen einer Berücksichtigung der Verbände wurde bisher noch nicht befriedigend beantwortet. Eine derartige Erörterung erscheint aber deshalb besonders wichtig, weil der Einfluß der Interessengruppen auf die Preisbildung, direkt durch ihre Marktmacht und indirekt durch politische Macht, möglicherweise zu einer beträchtlichen Modifizierung des Preisbildungsprozesses führt, dem als Informations- und Koordinationsmechanismus eine zentrale Funktion bei der Steuerung individueller Entscheidungen und der Allokation knapper Ressourcen in einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung zukommt.

Das Hauptziel des vorliegenden Beitrags ist ein konzeptives: Es soll ein theoretischer Ansatz zur Behandlung des Problems des Einflusses von Verbänden entwickelt werden. Dazu gehen wir zunächst von der österreichischen Wirtschaftsordnung aus, da von allen westlichen Ländern in Österreich der Prozeß der Institutionalisierung der Verbände am weitesten fortgeschritten zu sein scheint. Eine Darstellung der institutionellen Struktur dieser Wirtschaftsordnung liefert heuristische Argumente für die Charakterisierung der österreichischen Volkswirtschaft

* Für anregende Diskussionen und Verbesserungsvorschläge danke ich den Herren *Christoph Badelt* (Wirtschaftsuniversität Wien), *Meinhard Supper* (Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien), *Erich Streißler* und *Georg Winckler* (Universität Wien); für verbliebene Unzulänglichkeiten bin ich selbst verantwortlich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

als Verbandswirtschaft statt (wie oft behauptet wird) als Soziale Marktwirtschaft. Um diese Bezeichnung theoretisch zu fundieren, wird ein theoretisches Modell entworfen, das eine explizite Berücksichtigung der Verbände erlaubt. Ein derartiger institutionalistischer Ansatz ist bewußt als Alternative zur institutionenfreien Theorie des allgemeinen Gleichgewichts konzipiert. Das Modell selbst ist zwar noch nicht genügend operationalisierbar, um empirisch testbare Aussagen zu ermöglichen, doch soll es als Anregung zur Ausarbeitung eines Forschungsprogramms eines analytischen Institutionalismus dienen.

2. Die institutionelle Struktur der österreichischen Wirtschaft

Als Ausgangspunkt für eine theoretische Erfassung des Problems des Einflusses der Verbände auf die Wirtschaftsordnung wollen wir eine kurze Analyse der Interessengruppen Österreichs, ihres Zusammenwirkens und ihres Einflusses auf den wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß vornehmen. Wir wählen deshalb die österreichische Wirtschaft, weil gerade in diesem Land eine — von ausländischen Beobachtern stets besonders gewürdigte, aber nicht immer in ihrer vollen Bedeutung erfaßte — Struktur von Verbänden und Organisationen besteht, der in mancher Hinsicht Modellcharakter für die Austragung von Interessenkonflikten in pluralistischen Gesellschaften zugesprochen werden kann. Da es nicht das Ziel dieses Beitrags ist, eine ausführliche Darstellung der österreichischen Institutionen zu geben, beschränken wir uns auf die Darstellung der grundlegenden Strukturprinzipien des österreichischen Systems und verweisen bezüglich Details auf die reichlich vorhandene Literatur[1].

[1] Darstellungen der österreichischen Verbände und ihres Zusammenwirkens in der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft finden sich unter anderem bei: Theodor Pütz (wissenschaftliche Leitung), Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 39, Berlin 1966. Karl Wenger (Hrsg.), Zur Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen, Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, H. 2, Wien 1966. *Alfred Klose,* Ein Weg zur Sozialpartnerschaft: Das österreichische Modell, Wien 1970. *Fritz Klenner,* Interessengruppen, in: Erika Weinzierl, Kurt Skalnik (Hrsg.), Österreich: Die Zweite Republik, Bd. 2, Graz et al. 1972, S. 165 bis 196. *Thomas Lachs,* Stabilisierungspolitik und Wirtschaftspartnerschaft am Beispiel Österreichs, in: Hans K. Schneider et al. (Hrsg.), Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 85, Berlin 1975, S. 619 - 648 (mit Korreferat von *Leo Schürmann* und Diskussion). *Thomas Lachs,* Wirtschaftspartnerschaft in Österreich, Wien 1976. Heinz Fischer (Hrsg.), Das politische System Österreichs, 2. Aufl., Wien 1977 (darin insbesondere die Beiträge von *Karl Ucakar* und *Egon Matzner*). *Johann Farnleitner,* Die Paritätische Kommission: Institution und Verfahren, 2. Aufl. Eisenstadt 1977. *Ewald Nowotny,* Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft" in Österreich — gesamtwirtschaftliche und einzelbetriebliche Formen und Effekte, in: Die Betriebswirtschaft, 38. Jg., 1978, S. 273 - 285. Gerald Schöpfer (Hrsg.), Phänomen Sozialpartnerschaft, Festschrift für Hermann Ibler, Wien et al. 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.1 Die großen Interessengruppen Österreichs

Die wirtschaftlichen Interessengruppen oder Verbände[2] Österreichs kann man nach ihrer Rechtsform in zwei große Gruppen einteilen: Zwangsverbände oder Kammern, die nach dem öffentlichen Recht gebildet sind und auch hoheitliche Funktionen ausüben, und freie Vereinigungen, die privatrechtlich (nach dem Vereinsgesetz) organisiert sind. Von den Kammern haben die Kammern der gewerblichen Wirtschaft, die Arbeiterkammern und die Landwirtschaftskammern durch ihre Stärke und ihre Teilnahme an der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft größere Bedeutung; daneben wären noch die Kammern der Angehörigen freier Berufe zu erwähnen. An freien Vereinigungen ist in erster Linie der Österreichische Gewerkschaftsbund zu nennen, daneben noch die Vereinigung Österreichischer Industrieller und zahlreiche freie Verbände im Bereich des Geld- und Kreditwesens, der Landwirtschaft, der Wohnungswirtschaft, der gewerblichen Wirtschaft sowie die Familienverbände.

Die Kammern der gewerblichen Wirtschaft sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und haben daher insbesondere das Recht der Gesetzesbegutachtung; sie erfüllen aber auch privatrechtliche Funktionen, da sie die Kollektivvertragsfähigkeit haben, das heißt Tarifpartner sein können. Die Kammerorganisation ist regional in neun Kammern der gewerblichen Wirtschaft der Bundesländer und die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft sowie fachlich in sechs Sektionen (Industrie, Gewerbe, Handel, Fremdenverkehr, Verkehr und Geld-, Kredit- und Versicherungswesen) und weiter in Fachverbände (im Gewerbe Innungen, im Handel Gremien) untergliedert. Die Mitgliedschaft und Beitragszahlung ist für alle Betriebe Österreichs gesetzlich verpflichtend. Die Organe der Kammern der gewerblichen Wirtschaft werden durch indirekte Wahlen bestellt; nur auf unterster Ebene wird direkt gewählt, wobei jedes Unternehmen eine Stimme hat.

Eine ähnliche Organisation zeigen die Arbeiterkammern: Es gibt neun Kammern für Arbeiter und Angestellte der Bundesländer, deren Organe nach Listen von allen unselbständig Erwerbstätigen (mit Ausnahme der Beamten) direkt gewählt werden. Für Gesamtösterreich fungiert der Österreichische Arbeiterkammertag. Auch die Arbeiterkammern haben

[2] Wir werden im folgenden diese beiden Termini mit deckungsgleichem Inhalt belegen: Verbände sind organisierte Gruppen in der Gesellschaft, die sich um bestimmte (in unserem Fall wirtschaftliche) Interessen bilden und die ihre Organisation einsetzen, um diese Interessen verbandsintern zu befriedigen und gegenüber dem Regierungsbereich, den politischen Parteien, den anderen Verbänden und der öffentlichen Meinung zu artikulieren und durchzusetzen. Vgl. zu dieser Definition *Christian Brünner,* Die Rolle der Interessenverbände im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß, in: Gerald Schöpfer (Hrsg.), S. 163 - 169, insbes. S. 164.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Recht der Gesetzesbegutachtung und das Recht auf Kollektivvertragsabschluß; letzteres haben sie jedoch dem Österreichischen Gewerkschaftsbund abgetreten, mit dem sie auch sonst sehr eng zusammenarbeiten.

Die Landwirtschaftskammern sind ebenfalls bundesländerweise organisiert, wobei die Organe durch direkte Wahlen bestellt werden. Doch ergibt sich hier dadurch eine Besonderheit, daß Materien der Landwirtschaft nach der österreichischen Bundesverfassung in die Kompetenz der Bundesländer fallen; dementsprechend sind die rechtlichen Regelungen für die neun Landwirtschaftskammern unterschiedlich. Es gibt auch keine gesamtösterreichische Landwirtschaftskammerorganisation, sondern nur einen Verein, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, die einen privatrechtlichen Zusammenschluß der Präsidenten der neun Landwirtschaftskammern darstellt.

Die wichtigste vereinsrechtlich organisierte wirtschaftliche Interessenvertretung Österreichs ist der Österreichische Gewerkschaftsbund. Im Gegensatz zu den Richtungsgewerkschaften der Zwischenkriegszeit ist er nach dem Zweiten Weltkrieg als überparteiliche Einheitsgewerkschaft zur Vertretung der Interessen aller unselbständig Erwerbstätigen gegründet worden. Sein Mitgliederstand ist, verglichen mit anderen europäischen Gewerkschaften, relativ hoch: Mehr als 60 Prozent der unselbständig Beschäftigten sind Mitglieder des ÖGB. Der Österreichische Gewerkschaftsbund besteht aus 16 Gewerkschaften, die grundsätzlich nach dem Industriegruppenprinzip gegliedert sind; die wichtigste Ausnahme stellt die Gewerkschaft der Privatangestellten dar, die Angestellte aller Branchen vereinigt. Nur der zentrale Gewerkschaftsbund hat Rechtspersönlichkeit im Sinne des Vereinsrechts, insbesondere auch Finanz- und Personalhoheit. Der Aufbau des ÖGB wird durch indirekte Wahlen seiner Funktionäre bestimmt: Die bei den Betriebsratswahlen von den Arbeitern und Angestellten in den Betrieben gewählten Betriebsräte bilden, sofern sie der Gewerkschaft angehören, die Betriebsgruppen des ÖGB, die wieder die Organe auf der nächsthöheren Stufe bestimmen. Die Wahlen auf höherer Ebene erfolgen meist nach Listen, wobei die Fraktionen des ÖGB den politischen Parteien Österreichs sehr nahestehen.

2.2 Die Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft

Die für Österreich typische Konkretisierung der Einbindung der großen Interessengruppen in die wirtschaftspolitische Willensbildung und in das Wirtschaftsgeschehen stellt das System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft dar. Die Unternehmerseite verwendet dafür den Begriff

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Sozialpartnerschaft", die Arbeitnehmerseite den Begriff „Wirtschaftspartnerschaft". Dahinter stehen unterschiedliche Auffassungen über Inhalt und Tragweite der damit bezeichneten Institutionen: Einerseits ist der Begriff „Sozialpartnerschaft" enger als jener der „Wirtschaftspartnerschaft", da er eine Einschränkung auf sozial- und arbeitsrechtliche Fragen im Gegensatz zum Gesamtgebiet der Wirtschaftspolitik bezeichnen kann; andererseits kann „Sozialpartnerschaft" als weittragender aufgefaßt werden als „Wirtschaftspartnerschaft", da der damit verbundene Konsens als auf die gesamte Gesellschaftsordnung und nicht nur auf wirtschaftspolitische Fragen bezogen interpretiert werden kann. Wir werden im folgenden den umfassenderen Begriff Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft verwenden, da sich in Wirklichkeit die von dieser Institution beeinflußten Materien auf die gesamte Wirtschaftspolitik, aber auch auf andere soziale Probleme erstrecken.

Die Zusammenarbeit der Sozial- und Wirtschaftspartner Österreichs erfolgt in erster Linie in der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen. Diese Kommission beruht ausschließlich auf freiwilligen Vereinbarungen zwischen den daran beteiligten Verbänden; sie ist nicht gesetzlich geregelt. Ihre Mitglieder sind der Bundeskanzler als Vorsitzender, die Bundesminister für Handel, Gewerbe und Industrie, für Soziale Verwaltung und für Land- und Forstwirtschaft und die Vertreter (Präsident, Vizepräsidenten, Generalsekretär) der vier großen Verbände: Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Österreichischer Arbeiterkammertag, Österreichischer Gewerkschaftsbund und Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern. Darüber hinaus gehören der Kommission Experten der Sozial- und Wirtschaftspartner und Beamte an. Nur die Vertreter der Verbände haben Stimmrecht, doch ist für Beschlüsse der Kommission Einstimmigkeit erforderlich; die ganze Konstruktion der Paritätischen Kommission beruht ja auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit.

Die Paritätische Kommission tritt monatlich einmal zu einer Sitzung zusammen; vor dieser Sitzung findet jeweils eine vertrauliche Vorbesprechung der Präsidenten der Interessenvertretungen statt. In der monatlichen Sitzung erstattet der Bundeskanzler einen Bericht über die Wirtschaftslage. Einmal im Quartal und zu besonderen Anlässen findet eine „Wirtschaftspolitische Aussprache" statt, bei der Berichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, des Finanzministers und der Oesterreichischen Nationalbank über die Wirtschaftslage und die erforderlichen wirtschaftspolitischen Maßnahmen diskutiert werden. Die Paritätische Kommission stellt ein wirtschaftspolitisches Koordinationsgremium dar, dem trotz seiner Freiwilligkeit großer Einfluß auf die Politik der Bundesregierung zukommt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Paritätische Kommission hat drei Unterkommissionen: Den Preisunterausschuß, den Lohnunterausschuß und den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. Der Preisunterausschuß verhandelt über Anträge auf Preiserhöhungen, die von einzelnen Unternehmungen oder ganzen Branchen über ihren Fachverband an die Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft und von dieser an den Preisunterausschuß geleitet werden. Auf freiwilliger Grundlage unterwirft sich ein großer Teil der österreichischen Unternehmer dem Verfahren des Preisunterausschusses; nicht einbezogen sind unter anderem die Preise amtlich preisgeregelter Waren, die von Gebietskörperschaften festgesetzten Preise, ein Teil der Preise für Dienstleistungen (z. B. Gaststätten), für gewisse technische Artikel, für neue und modische Produkte und insbesondere alle Importpreise. Im Preisunterausschuß wird nicht nur über die Höhe, sondern auch über den Zeitpunkt der beantragten Preiserhöhung verhandelt, sodaß es unter Umständen zu trade-offs zwischen baldigen geringeren oder höheren späteren Preiserhöhungen kommen kann. Wenn es im Preisunterausschuß zu keiner Einigung über einen Antrag kommt oder bei sehr wichtigen Produkten findet eine weitere Verhandlung im Rahmen der Paritätischen Kommission statt.

Die Grundlage für die Verhandlungen im Preisunterausschuß der Paritätischen Kommission stellen Vollkostenpreisvorstellungen dar; als für eine Preiserhöhung legitimierend werden nur Steigerungen von Kollektivvertragslöhnen (nicht innerbetriebliche Lohnerhöhungen) und von der Paritätischen Kommission anerkannte Preiserhöhungen, die für das beantragte Produkt Kosten darstellen, angesehen. Handelsspannen werden im allgemeinen als fester Prozentsatz fixiert, obwohl auch hier öfters von Arbeitnehmerseite Versuche einer Reglementierung und Reduzierung unternommen wurden. Schwierigkeiten ergeben sich vor allem bei der Überprüfung von Unterlagen multinationaler Unternehmungen. Im Laufe der Jahre haben aber alle an dem Verfahren Beteiligten ein beträchtliches Ausmaß an Erfahrungen gewonnen, so daß die Informationsprobleme erheblich reduziert werden konnten. Direkte Sanktionsmöglichkeiten hat die Paritätische Kommission nicht, doch kann nach § 3 Preisgesetz 1976 über Antrag aller vier Sozial- und Wirtschaftspartner (das heißt de facto der Paritätischen Kommission), nach § 4 dieses Gesetzes in gewissen Fällen sogar ohne Zustimmung dieser Organisationen eine amtliche Preisfestsetzung für ein Produkt ausgesprochen werden, dessen Preis von der Paritätischen Kommission nicht gebilligt wurde. Bis jetzt wurde diese Bestimmung kaum angewendet, doch hat sie einerseits eine gewisse Präventivwirkung zur Abschreckung potentieller Preiserhöhungen, andererseits verstärkt sie den „inneren Verbandszwang", indem sie als Rückendeckung der Bundeskammer der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewerblichen Wirtschaft gegen Unternehmungen dient, die sich der Disziplin der Paritätischen Kommission nicht unterwerfen wollen.

Das Verfahren im Lohnunterausschuß bezüglich Lohnerhöhungen wird ebenfalls über Antrag, in diesem Fall über die zuständige Fachgewerkschaft an den ÖGB und von diesem an den Lohnunterausschuß in Gang gebracht. Doch beschränkt sich hier die Aufgabe des Lohnunterausschusses bzw. der Paritätischen Kommission darauf, die Lohnverhandlungen „freizugeben"; die Verhandlungen selbst werden dezentral durch Unternehmervertretung und Fachgewerkschaft geführt. Nur im Fall einer Nichteinigung über die Höhe des Abschlusses kann es zu einer Schlichtung durch die Spitzen der Verbände im Rahmen der Paritätischen Kommission kommen. Der Ausschuß selbst bestimmt also nur die Laufzeit von Kollektivverträgen, nicht deren Höhe.

Als dritter und jüngster Unterausschuß der Paritätischen Kommission ist schließlich noch der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen zu nennen, der Gutachten zu wirtschaftlichen Problemen und wirtschaftspolitische Empfehlungen abgibt. Ihm gehören Wirtschaftsexperten der Interessenvertretungen an. Die wirtschaftspolitische Beratung erfolgt hier also durch „gebundene" Experten; der Nachteil der mangelnden Unabhängigkeit wird aber durch die leichtere Durchsetzbarkeit der bereits von den Sozial- und Wirtschaftspartnern akkordierten Empfehlungen zumindest teilweise aufgewogen. Die Arbeit des Beirats vollzieht sich weitgehend in Arbeitsgruppen und Unterausschüssen, in denen weitere (auch ungebundene) Experten mitarbeiten.

2.3 Der Einfluß der Verbände auf die österreichische Wirtschaftspolitik

Über den Kernbereich der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft, die Preis- und Lohnbeeinflussung durch die Paritätische Kommission und ihre Unterausschüsse, hinaus nehmen die Verbände in vielfältiger Weise am politischen und gesellschaftlichen Leben in Österreich teil. Für die Frage der Wirtschaftsordnung ist insbesondere ihr Einfluß auf die wirtschaftspolitische Willensbildung von Bedeutung. Man kann hier drei Einflußmöglichkeiten der Interessengruppen unterscheiden[3]: die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten, vor allem der Kammern; de facto institutionalisierte Möglichkeiten; und fallweise Interventionen. Über diese drei Kanäle beeinflussen die österreichischen Verbände die Gesetzgebung, Verwaltung, Gerichtsbarkeit und Massenmedien; ihre Adressaten sind vor allem die Parteien, Regierung und Parlament, die Bürokratie und

[3] *Gertrud Neuhauser*, Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft, in: Theodor Pütz (wiss. Leitung), S. 3 - 132. Vergleiche auch *Karl Ucakar*, Die Entwicklung des Verbändewesens in Österreich, in: Heinz Fischer (Hrsg.), S. 397 - 428.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die öffentliche Meinung. Besonders große Bedeutung haben dabei neben dem Begutachtungsrecht auch informelle Kontakte bei der Gesetzesvorbereitung. Aber auch bei der Durchführung von Gesetzen spielen die Verbände eine wichtige Rolle.

Thomas Lachs[4] zeigt anhand der Beispiele Gastarbeiterpolitik und Wechselkurspolitik den direkten Einfluß der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik. Vielfach werden wirtschaftspolitische Entscheidungen überhaupt von den Verbänden getroffen, und nur die Administration ihrer Beschlüsse erfolgt durch die staatliche Verwaltung. Ein Beispiel dafür, daß die Regierung oft nur Beschlüsse der Sozialpartner sowie der mit diesen verbundenen Kreditinstitute „ratifiziert", ist die Kapitalmarktpolitik[5]: Die Sparzinsen sind direkter Gegenstand von Verhandlungen der Verbände und wurden bis vor kurzem in einem formellen kartellmäßigen Abkommen festgelegt. Exemplarisch stellt Wünsch[6] an der Entstehung des Kreditwesengesetzes den Einfluß der Sozialpartner auf die Gesetzgebung dar.

Insgesamt sind die Sozial- und Wirtschaftspartner in etwa 300 Gremien, Beiräten und anderen Institutionen vertreten, in denen sie großteils mit staatlichen Organen zusammenarbeiten. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien hier nur die Selbstverwaltungskörper der Sozialversicherung, der Ausfuhrförderungsbeirat beim Finanzministerium, der Arbeitsmarktförderungsbeirat, die Industriekommission im Bundeskanzleramt, Beiräte und Fonds (Milchwirtschaftsfonds, Getreidewirtschaftsfonds) im Bereich der Agrarmarktverwaltung, Beiräte für die Subventionsvergabe und für Kreditaktionen, Kommissionen zur Vorbereitung von Steuerreformen und diverse wissenschaftliche Beiräte (z. B. Statistische Zentralkommission, Österreichische Raumordnungskonferenz) genannt. In der Oesterreichischen Nationalbank manifestiert sich die Präsenz der Sozial- und Wirtschaftspartner nicht nur in ihrer Verankerung im Generalrat, sondern sogar in den Eigentumsverhältnissen: 50 % des Aktienkapitals sind paritätisch in ihrem Besitz, was sich auch in einer entsprechenden Notenbankpolitik niederschlägt. Auch im Verwaltungsrat der Österreichischen Postsparkasse, im Aufsichtsrat der ÖIAG, der Holding-Gesellschaft für die verstaatlichte Industrie Österreichs, sowie in den Aufsichtsräten der verstaatlichten Banken sind Experten der wirtschaftlichen Interessengruppen tätig.

---

[4] *Thomas Lachs,* Stabilisierungspolitik und Wirtschaftspartnerschaft, S. 633 ff.

[5] Vgl. *Ewald Nowotny,* Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft", S. 276.

[6] *Horst Wünsch,* Die Einflußnahme der Sozialpartner auf die Gesetzwerdung, dargestellt am Beispiel des KWG, in: Gerald Schöpfer (Hrsg.), S. 125 bis 162.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auf den Einfluß der Verbände auf die Politikberatung im Rahmen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen wurde bereits hingewiesen; es muß aber auch betont werden, daß selbst die formell unabhängigen wissenschaftlichen Institutionen Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung und Institut für Höhere Studien in ihren „Aufsichtsräten" (Kuratorium) sozialpartnerschaftlich dominiert sind. Selbst wenn keine direkte Einflußnahme (etwa über die Vergabe von Finanzmitteln) vorliegt, ist doch eine Vorgabe von Forschungsprojekten und insbesondere eine Ausklammerung von Themenstellungen, die sozialpartnerschaftliche Interessen berühren, zu vermuten[7].

All diese institutionellen Verschränkungen und Besetzungen zeigen, daß die Sozial- und Wirtschaftspartner einen entscheidenden Einfluß auf die Gestaltung der Wirtschaftspolitik (aber auch anderer Bereiche der Politik) haben, sowohl in bezug auf ihre grundsätzlich gestaltende Dimension wie auch in zahlreichen Detailentscheidungen. Die Verbände haben dabei im Vergleich zur Regierung entscheidende Vorteile: Sie können kontinuierlicher agieren, sie sind (allerdings nur jeder einzeln in sich) homogener, sie müssen wegen des indirekten Wahlsystems und der jeweiligen starken politischen Dominanz einer Partei in jedem der Verbände weniger auf ihre Mitglieder Rücksicht nehmen als die Regierung oder gar das Parlament auf die von ihnen vertretenen Wähler, sie stehen auch weniger im Rampenlicht der Öffentlichkeit und im Kreuzfeuer der Kritik der Massenmedien, und schließlich haben sie auch teilweise bessere Rekrutierungsmöglichkeiten von Experten. Aus all diesen Gründen scheint der Schluß Matzners, daß in weiten Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik die eigentlichen Entscheidungen primär von den Interessengruppen der Sozial- und Wirtschaftspartner getroffen werden und die Regierung nur „Residualfunktion" hat[8], nicht übertrieben zu sein.

3. Ordnungstheoretische Konsequenzen

Die Darstellung der institutionellen Struktur Österreichs und die angeführten Fallstudien zeigen das Ausmaß der formellen und informellen Macht der Interessenorganisationen sowie die Verfestigung ihres Zusammenwirkens, die in den Jahren seit der Gründung der Paritätischen Kommission noch zugenommen hat. Für eine Abschätzung der ordnungstheoretischen Konsequenzen aus dieser Struktur ist es erfor-

[7] Ein direkter Einfluß wird behauptet von *Egon Matzner,* Funktionen der Sozialpartnerschaft, in: Heinz Fischer (Hrsg.), S. 429 - 451. Vgl. auch *Bernd Marin,* Politische Organisation sozialwissenschaftlicher Forschungsarbeit, Fallstudie zum Institut für Höhere Studien, Wien 1978.

[8] *Egon Matzner,* S. 439.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derlich, die mikro- und makroökonomischen Auswirkungen des Systems der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft und der Eingriffe der Verbände in die Wirtschaft Österreichs allgemein zu skizzieren. Die daraus gewonnene Sicht der österreichischen Wirtschaftsordnung ist dann theoretisch zu analysieren und zu interpretieren.

3.1 Auswirkungen des Systems der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft

Die Frage nach den mikroökonomischen Auswirkungen des Systems der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft wird in der Literatur uneinheitlich beantwortet. Zunächst ist davon auszugehen, daß etwa 20 bis 25% (gemessen als Anteil an den Konsumausgaben) der Waren im weiteren Sinn amtlich preisgeregelt sind (vor allem öffentliche Güter und Dienstleistungen, Energie und Grundnahrungsmittel), etwa ein Drittel unterliegt dem Verfahren der Paritätischen Kommission, und der Rest der Preise bildet sich ohne direkte staatliche oder verbandliche Intervention[9]. Doch hat trotz dieses gesamtwirtschaftlich eher begrenzten Umfangs der Preisbestimmung durch die Paritätische Kommission diese für die Industrie einen sehr erheblichen Einfluß. Nowotny[10] weist zudem zu Recht darauf hin, daß in Österreich wegen der Kleinheit des Marktes die Gefahr des Aufbaus oligopolistischer Machtpositionen größer ist als in anderen Ländern; wegen der stark oligopolistischen Interdependenz genügt es, die Preispolitik der Marktführer zu beeinflussen, und gerade diese unterliegen im allgemeinen der Paritätischen Kommission. Die Kommission kann in diesem Sinn als „Gegenmacht" zur Preisadministrierung durch konzentrierte und kartellierte Unternehmungen aufgefaßt werden.

Darüber hinaus ist die Anzahl der Unternehmungen, die sich dem Genehmigungsverfahren der Paritätischen Kommission freiwillig unterwerfen, in den letzten Jahren gestiegen, aber auch die Qualität der von ihnen beigestellten Unterlagen hat sich beträchtlich verbessert. Ferner haben die Verbände auch im Rahmen der staatlichen Preisregelung Mitspracherechte: Sie sind in der amtlichen Preiskommission vertreten und können Stellungnahmen abgeben, denen sich die Ministerien wegen ihres großen Einflusses auch auf anderen Gebieten nur in Ausnahmefällen widersetzen werden. Schließlich zeigen die Untersuchungen von Walther[11] zumindest exemplarisch, daß die Preisregelungsbeschlüsse

---

[9] *Thomas Lachs*, Wirtschaftspartnerschaft, S. 52; *Ewald Nowotny*, Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft", S. 277.

[10] *Ewald Nowotny*, Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft", S. 279.

[11] *Herbert Walther*, Die Wirkung von Preisänderungsaktionen im Rahmen der Preisregelung durch die Paritätische Kommission, in: Ewald Nowotny et al., Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Paritätischen Kommission durch die betroffenen Unternehmungen im allgemeinen beachtet werden. All das deutet darauf hin, daß die Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft tatsächlich beträchtlichen Einfluß auf die Preisbildung auf den Gütermärkten hat[12].

In welcher Richtung sich die Preisverhandlungen im Rahmen der Paritätischen Kommission auswirken, ist ebenfalls aufgrund der verfügbaren Empirie nicht schlüssig nachzuweisen. Ein Verzögerungseffekt bei Preiserhöhungen scheint sehr wahrscheinlich, ein generell preissenkender Effekt dagegen nicht sicher zu sein. Jedenfalls bekommen Preiserhöhungen, die durch die Paritätische Kommission gebilligt wurden, einen offiziellen Anstrich und setzen sich damit leichter auf dem Markt durch. Daraus kann man die Möglichkeit asymmetrischen Preisverhaltens (Einklinkeffekte) ableiten[13]. Manchmal wird daraus auch ein Kartellierungseffekt gefolgert, insbesondere im Zusammenhang mit Preisanträgen ganzer Branchen. Dagegen spricht, daß die genehmigten Höchstpreise nicht immer erreicht werden, was darauf hindeutet, daß die Nachfrage doch einen Einfluß auf die Preise hat, auch wenn Nachfrageeinflüsse bei der Kalkulation im Rahmen der Paritätischen Kommission nicht anerkannt werden. Für den Kartellierungseffekt spricht die von Nowotny[14] festgestellte Tatsache, daß für Unternehmungen, die sich an der Paritätischen Kommission orientieren, der Rabattwettbewerb wichtiger ist als für andere. Da aber die Paritätische Kommission als „Gegenmacht" zur Preisadministrierung auf oligopolistisch vermachteten Märkten betrachtet wird, ist die Kartellierung nicht unbedingt die Folge der Preisregelung durch die Kommission; vielmehr sind eher umgekehrt gerade Unternehmungen in oligopolistischen Branchen stärker der sozial- und wirtschaftspartnerschaftlichen Preiskontrolle unterworfen.

Während also ein Teil der Gütermarktpreise verhandlungsmäßig durch die Verbände (mit)bestimmt wird, sind die Preise auf dem Arbeitsmarkt noch stärker durch die Fixierung von Preisuntergrenzen

---

schaft, Schriftenreihe des Ludwig Boltzmann-Instituts für Wachstumsforschung, Band 1, Wien 1978, S. 355 - 365.

[12] *Franz Bekerle,* Sozialpartnerschaft und Inflation: Eine Untersuchung am österreichischen Beispiel, in: Gerald Schöpfer (Hrsg.), S. 197 - 216, vertritt die Hypothese, es gebe keinen meßbaren direkten oder indirekten Einfluß der sozialpartnerschaftlichen Preiskontrolle auf die Inflationsrate. Abgesehen von der mangelnden empirischen Evidenz zu diesem Problem wird auch im Fall der Gültigkeit dieser Hypothese noch nichts über den Einfluß der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft auf die *relativen* Preise ausgesagt, die uns unter ordnungstheoretischen Gesichtspunkten primär interessieren.

[13] *Georg Winckler,* Unveröffentlichte Studie zur Kakaopreisbildung, Wien 1977.

[14] *Ewald Nowotny,* Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft", S. 279.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(Tariflöhne) diesen Verhandlungsmechanismen unterworfen. Dies gilt zwar unabhängig vom System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft — eine wichtige Motivation der Gewerkschaften für die Teilnahme an diesem System ist ja ihr Wunsch, nicht nur über Nominallöhne, sondern auch über Reallöhne zu verhandeln, indem der verhandlungsbestimmte Bereich von den Arbeitsmärkten auf die Gütermärkte erweitert wird[15] —; doch kommt durch das Verfahren im Lohnunterausschuß noch ein zusätzliches Element des gesamtwirtschaftlichen Verbandseinflusses dazu. Die Auswirkungen dieses Verfahrens auf die Höhe der Löhne sind ebenfalls nicht sicher; wahrscheinlich sind dagegen ein Einfluß auf die Laufzeit der Lohnkontrakte, der zu einer Verstetigungswirkung und zu einer Verlangsamung der Anpassungsreaktionen führen kann, und ein Einfluß auf die Dauer und den Austragungsmodus der Lohnverhandlungen: Die Übereinkunft wird im allgemeinen rascher und ohne Kampfmaßnahmen erzielt.

Da das Ziel dieses Beitrags primär ein ordnungspolitisches ist, gehen wir hier nicht näher auf die Auswirkungen der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft auf makroökonomische Größen und auf die Ablaufspolitik ein. Es ist jedoch zu vermuten, daß die wichtigsten makroökonomischen Zielgrößen (Arbeitslosenrate, Inflationsrate, Wachstumsrate, Leistungsbilanzsaldo) zumindest teilweise durch das System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft beeinflußt werden[16]. Eine exakte Zurechnung sowie eine Quantifizierung der Anteile von Sozial- und Wirtschaftspartnern und Regierung an den Ergebnissen der Wirtschaftspolitik sind jedoch nur auf der Grundlage einer expliziten, empirisch testbaren modelltheoretischen Vorstellung vom politisch-ökonomischen System möglich. Hinweise auf einen solchen Ansatz werden im Abschnitt 4 gegeben.

3.2 Österreich als Verbandswirtschaft

Die empirischen und institutionellen Hinweise zeigen, daß Verhandlungen zwischen Verbänden eine immer größere Rolle in den wirtschaftlichen Entscheidungsprozessen spielen. Während ursprünglich nur über Löhne verhandelt wurde, bezieht sich jetzt der Verhandlungsmechanismus auch auf Preise auf den Gütermärkten und auf anderen Faktormärkten; Lohnverhandlungen wurden zu Einkommensverhandlungen generell erweitert, neue Gruppen (auch die Regierung kann als

[15] Eine interessante und bisher wenig untersuchte Frage wäre, ob die Gewerkschafts- und Arbeiterkammerrepräsentanten in der Paritätischen Kommission nicht Rollenkonflikten als Konsumentenvertreter einerseits und Arbeitnehmer-(also Produzenten-)Vertreter andererseits ausgesetzt sind.

[16] Vergleiche zu den makroökonomischen Auswirkungen der Sozialpartnerschaft *Erich Streißler*, Sozialpartnerschaft und Gewinne, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 23, 1976, H. 4, S. 40 - 50. Zur Kritik der Ergebnisse Streißlers siehe *Christian Festa*, ebenda, S. 120 - 121.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine solche betrachtet werden) wurden einbezogen. Diese Ausdehnung des kontrakt- und verhandlungsbestimmten Bereichs der Wirtschaft führt zu vielfältigen Ausgleichs- und Kompensationsmöglichkeiten im Rahmen von „big bargains", damit aber auch zu größerer Macht der Verbände. Die Zunahme der Macht der Interessengruppen konnte allerdings nur exemplarisch und heuristisch aufgezeigt werden, da eine theoretisch fundierte empirische Analyse wegen der Schwierigkeiten einer Operationalisierung des Machtbegriffs derzeit noch nicht allgemein durchführbar erscheint. Eine derartige Analyse wäre aber eine wichtige Voraussetzung für eine Beurteilung dieser Entwicklungen, insbesondere im Hinblick auf mögliche Effizienzverluste oder Wohlfahrtsgewinne. Unter ordnungstheoretischen Gesichtspunkten interessiert uns dabei zunächst die Frage, welche Wirtschaftsordnung in Österreich besteht, ob also die marktwirtschaftliche Ordnung nicht bereits durch ein anderes System verdrängt und ersetzt wurde.

Ein erster Ansatz zur Beantwortung dieser Frage wäre eine Untersuchung darüber, wie die Verbände (beziehungsweise ihre Repräsentanten) selbst ihre Stellung in der Wirtschaftsordnung sehen und wie sie diese Ordnung interpretieren. Dies ist deswegen von Bedeutung, weil einerseits das Selbstbild der Verbände ihr Verhalten und damit auch die Wirtschaftsordnung beeinflußt, andererseits dieses Selbstbild entscheidend davon geprägt ist, ob die wirtschaftlichen Entscheidungsträger an eine marktwirtschaftliche Ordnung „glauben" oder eher ihre eigene Rolle im Entscheidungsprozeß betonen. Daß letzteres nicht unbedingt als Gegensatz zum Bestehen einer marktwirtschaftlichen Ordnung gesehen wird, ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß es in Österreich kaum je theoretisch reflektierte Ordnungskonzepte gegeben hat[17].

In für die Öffentlichkeit bestimmten Äußerungen geben Verbände der Unternehmerseite und der Arbeitnehmerseite unterschiedliche Interpretationen der österreichischen Wirtschaftsordnung. Während die Unternehmerseite Österreich als Soziale Marktwirtschaft sieht und diese Konzeption als positives wirtschaftspolitisches Leitbild betont, steht die Arbeitnehmerseite den Selbstregulierungskräften des Marktes sehr skeptisch gegenüber, ohne allerdings den grundsätzlich marktwirtschaftlichen Charakter der österreichischen Wirtschaftsordnung prinzipiell zu leugnen[18]. Die Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft dagegen

[17] Vergleiche dazu *Werner Clement,* Pragmatismus versus theoretische Systementwürfe in der ordnungspolitischen Debatte, in: Werner Clement, Werner Teufelsbauer (Hrsg.), Entwicklung marktwirtschaftlicher Ordnungsformen in Österreich, Arbeitsheft 4 des Instituts für Sozialökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien, Wien 1977, S. 26 - 49. Hier wird die österreichische Wirtschaftsordnung als „globalgesteuerte sozialkorporative Wirtschaftsordnung mit marktwirtschaftlichen Einsprengseln" bezeichnet.

[18] Ein Beispiel dafür liefern die von der Vereinigung Österreichischer Industrieller und dem Österreichischen Arbeiterkammertag anläßlich der 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird von beiden Seiten positiv gesehen und auch in ihrer gesellschaftsverändernden Dimension erkannt. Alfred Klose etwa, ein Vertreter der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, sieht die Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft als eine Art politisches Modell zwischen Kapitalismus und Sozialismus, während die Gewerkschaften sie als Ausdruck der überbetrieblichen Mitbestimmung interpretieren[19]. Die von den Gewerkschaften und Arbeiterkammern nicht explizit beantwortete Frage, ob es sich dabei um eine Aufgabe oder nur eine „Sublimierung" des Klassenkampfes handelt oder ob ein fundamentaler Konflikt zwischen Kapital und Arbeit in ihrer Sicht weiterbesteht, wird eher als langfristiges theoretisches Problem ohne große Praxisrelevanz gesehen.

Für eine Beantwortung der Frage, wie die österreichische Wirtschaftsordnung am besten zu charakterisieren ist, genügt es natürlich nicht, die Sicht der Verbände zu prüfen, da das tatsächliche ökonomische System nicht seiner Interpretation durch die Entscheidungsträger entsprechen muß. Insbesondere der Begriff der Sozialen Marktwirtschaft wird in tages-, aber auch grundsatzpolitischen Diskussionen oft verklärend oder mißverständlich verwendet, so daß eine theoretische Erfassung der österreichischen Wirtschaftsordnung erforderlich ist. Wir halten dafür den Ansatz der angelsächsischen Theorie der „Comparative Economic Systems" für fruchtbar, in der explizit ökonomische Institutionen und ihr Einfluß auf die Wirtschaft mithilfe der Instrumente der ökonomischen Theorie analysiert werden[20].

Wir wollen für unsere Betrachtung im Anschluß an diese Theorie[21] ein Wirtschaftssystem als einen ökonomischen Entscheidungsmechanismus sehen, dessen Grundelemente die Informationsstruktur, die Entscheidungsstruktur und die Motivationsstruktur sind, wobei die Ent-

---

Sitzung der Industriekommission am 13. Dezember 1979 abgegebenen Stellungnahmen zur österreichischen Wirtschaftspolitik. Während der Vertreter der Industriellenvereinigung betont, „daß die österreichische Industrie auf dem Boden der sozialen Marktwirtschaft stehe", meint das Memorandum des Arbeiterkammertags, „ein Vertrauen auf die Kräfte des Marktes erscheine ... auf Grund der Situation in anderen hochentwickelten Industriestaaten als verfehlt." (Zitiert nach dem Bericht der Wiener Zeitung vom 14. Dezember 1979, S. 7.)

[19] Die von *Egon Matzner,* in: Heinz Fischer (Hrsg.), S. 440, festgestellte „reziproke Mitbestimmung" im Sinne einer Rückwirkung der Verhaltensweisen im Sozial- und Wirtschaftspartnerschaftsgremium auf das Verhalten des Verbandes, insbesondere auf Arbeitnehmerseite, steht dazu nicht in Widerspruch, sondern ist eher komplementär im Sinne einer wechselseitigen Beeinflussung zu sehen.

[20] Für einen neueren Überblick vergleiche *David Conn,* Economic Theory and Comparative Economic Systems: A Partial Literature Survey, in: Journal of Comparative Economics, Vol. 2, 1978, S. 355 - 381.

[21] Insbesondere *Egon Neuberger, William Duffy,* Comparative Economic Systems: A Decision-Making Approach, Boston 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungsstruktur die größte Bedeutung hat. Der analytische Begriff der Entscheidungsstruktur, der die Allokation der Entscheidungsgewalt auf die Gesellschaftsmitglieder (Individuen und Gruppen) bezeichnet, umfaßt dabei nicht nur Probleme, die im Zusammenhang mit der „Mikrofundierung" makroökonomischer Verhaltensrelationen erörtert wurden (Grundlegung des Entscheidungsverhaltens von Haushalten und Unternehmungen), sondern auch Themen, die in der deutschsprachigen Literatur zur Theorie der Wirtschaftspolitik unter dem Titel „Träger der Wirtschaftspolitik" diskutiert wurden, insbesondere auch die Frage nach der Rolle der Verbände und Interessengruppen. Mit einem solchen analytischen Ansatz kann man eine Vielzahl von Wirtschaftssystemen je nach der Bedeutung der einzelnen Entscheidungseinheiten und nach deren Interaktionsstruktur unterscheiden. Keines dieser Regelungsnetze ist dabei a priori als optimal zu betrachten[22].

Die zentrale Hypothese dieser Arbeit lautet nun: Angesichts der weitgehenden Bestimmung vieler Preise (darunter Preise von im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang sehr bedeutenden Gütern) auf Arbeits- und Gütermärkten durch Verhandlungsprozesse zwischen Verbänden (und anderen Akteuren) kann die österreichische Wirtschaftsordnung nicht mehr als Soziale Marktwirtschaft angesehen werden, deren Grundvoraussetzung ja eine Lösung des Knappheitsproblems über den Konkurrenzmechanismus und den Marktausgleich von Angebot und Nachfrage darstellt. Vielmehr dominiert in der österreichischen Wirtschaft ein anderer Allokationsmechanismus, nämlich der der Verhandlung, und eine andere Entscheidungsstruktur, bei der den Verbänden eine zentrale Rolle zukommt. Wir wollen daher Österreich als „Verbandswirtschaft" charakterisieren, worunter wir eine Wirtschaftsordnung verstehen, in der die Preisbildung überwiegend im Wege von Verhandlungsprozessen zwischen Verbänden erfolgt. Dabei steht die Einkommensverteilungsfunktion der relativen Preise vor ihrer Funktion als Knappheitsindikator und als Informationsträger im Vordergrund[23].

---

[22] Analoge Überlegungen ergeben sich auch aus der Anwendung kybernetischer Gedankengänge, wie *Gerhard Kade, Reinhard Hujer* und *Dirk Ipsen*, Kybernetik und Wirtschaftsplanung, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jg. 125, 1969, S. 17 - 55 zeigen. Auch *Martin Shubik*, On Different Methods for Allocating Resources, in: Kyklos, Jg. 23, 1970, S. 332 - 337, unterscheidet verschiedene Allokationsmechanismen, wobei er neben dem Preissystem des Marktes unter anderem auch Verhandlungen anführt. Der Markt ist in dieser Sicht ein theoretischer Grenzfall eines multilateralen Verhandlungssystems mit sehr vielen, sehr kleinen Entscheidungsträgern und standardisierten Gütern.

[23] Daß eine Aufspaltung der Preisfunktionen möglich ist, wobei in einem Wirtschaftssystem die eine Funktion vom Preissystem erfüllt wird, eine andere jedoch nicht, ist auch von Keynes (zumindest in der Interpretation von Leijonhufvud) gesehen worden, da er insbesondere die Informationsfunktion

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Konzept der „Verbandswirtschaft" stellt einen Rückgriff auf Vorstellungen dar, die Wilhelm Weber[24] vor langer Zeit entwickelt hat. Wir wollen versuchen, seine deskriptive Analyse im Lichte neuerer Entwicklungen sowohl der österreichischen Wirtschaftsordnung wie der Theorie der Wirtschaftssysteme und der ökonomischen Entscheidungs- und Interaktionstheorie weiterzuführen. Der Begriff der Verbandswirtschaft stellt dabei auf die Entscheidungsträger ab, da die Entscheidungsstruktur als wichtigstes Charakteristikum einer Wirtschaftsordnung angesehen wird. Wenn man stärker auf den Allokationsmechanismus abstellen will, kann man auch im Anschluß an Leif Johansen[25] von einer „Verhandlungswirtschaft" sprechen, in der Verhandlungen dominieren, wobei Verhandlungsprozesse nicht mit den „klassischen" Ansätzen der Anpassung der Entscheidungsträger bei vorgegebenen Daten (wie im Fall der Theorie der vollständigen Konkurrenz) oder der autonomen Eingriffe der Regierung (wie im Fall der vorherrschenden Theorie der Wirtschaftspolitik) analysiert werden können.

Während in der ordnungstheoretischen Literatur vielfach eine normative Zielsetzung vorherrscht (die Frage nach der „besten" Wirtschaftsordnung, Effizienzvergleiche von Wirtschaftssystemen usw.), haben wir mit unserem Ansatz ein eher positiv-deskriptives Ziel: Wir wollen nicht davon ausgehen, daß das Wirtschaftssystem als Variable „gewählt" werden kann[26], sondern unser Ziel ist die Beschreibung und Erklärung des Systems. Denn die Frage nach der Entscheidung über das Wirtschaftssystem durch die „Gesellschaft" erscheint uns nicht als sinnvolle Konzeption, solange nicht auch die Durchsetzungsfragen beantwortet werden: welche Konflikte dabei auftreten, wie die grundlegenden Werte und Präferenzen verändert werden können usw. Wirtschaftssysteme erfüllen keinen sozialen Zweck[27] — sie entstehen historisch, vielleicht „spontan" im Sinne Hayeks, und das Ziel der wissenschaftlichen Erklärung muß zunächst die Analyse der Zusammenhänge, der Entstehung und der Entwicklung des Systems sein. Mit der ersten dieser drei Fragen wollen wir uns im folgenden Abschnitt beschäftigen[28].

(im Gegensatz zur Anreizfunktion) des Preissystems bestreitet. Vergleiche dazu *Axel Leijonhufvud,* On Keynesian Economics and the Economics of Keynes: A Study in Monetary Theory, New York et al. 1968, S. 394.

[24] *Wilhelm Weber,* Die österreichische Volkswirtschaft — ein „gemischter Typus" mit ausgeprägter „Verbandwirtschaft", in: R. Frei (Hrsg.), Wirtschaftssysteme des Westens, Veröffentlichungen der List Gesellschaft, Bd. 6, Basel—Tübingen 1975, S. 169 ff.

[25] *Leif Johansen,* The Bargaining Society and the Inefficiency of Bargaining, in: Kyklos, Jg. 32, 1979, S. 497 - 522.

[26] *Leonid Hurwicz,* The Design of Mechanisms for Resource Allocation, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 63, 1973, S. 1 - 30.

[27] *Leif Johansen,* Lectures on Macroeconomic Planning, Vol. 1, Amsterdam et al. 1977, S. 148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Ansätze zu einem theoretischen Modell einer Verbandswirtschaft

Die Charakterisierung Österreichs als Verbandswirtschaft muß unserer Ansicht nach tiefgreifende theoretische Konsequenzen haben. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob Modelle der ökonomischen Theorie, die für Gesellschaften mit ausgeprägt marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen entwickelt wurden, auf Österreich anwendbar sind. Im Gegensatz zum methodischen Anspruch der Neoklassik, insbesondere in ihrer walrasianischen Form, die versucht, von konkreten politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen möglichst unabhängige Modelle und Theorien zu entwickeln[29], vertreten wir eine eher institutionalistische Konzeption: Bei der theoretischen Erfassung einer realen Volkswirtschaft wie der österreichischen ist nicht von den politisch-ökonomischen Institutionen zu abstrahieren, sondern gerade auch diese Institutionen sind zu erklären und modellmäßig zu erfassen. Ein derartiger Ansatz muß zugleich auch die gegenseitige Verflechtung von Wirtschaft und Politik deutlich machen, wobei aber im Gegensatz zur Vorgangsweise der politisch-ökonomischen Gesamtmodelle der ökonomischen Theorie der Politik die Interaktion zwischen dem politischen und dem ökonomischen Subsystem der Gesellschaft nicht bloß additiv, sondern integrativ konzipiert sein sollte[30], sodaß beide Systeme durch die gleichen Akteure und die gleichen methodischen Prinzipien bezüglich der Verhaltensrelationen charakterisiert sind.

Unseres Erachtens müßte ein institutionalistischer Modellansatz im Gegensatz zur rein historischen Argumentationsweise des Institutiona-

---

[28] Dieser Unterschied in der Betrachtungsweise wird vielleicht deutlicher durch eine Kontrastierung mit einer ordnungstheoretisch orientierten Position. *Gertrud Neuhauser* schreibt in Theodor Pütz (wiss. Leiter), S. 109: „Vom marktwirtschaftlichen und wettbewerbswirtschaftlichen Standpunkt her gesehen erscheint die preis- und lohnpolitische Tätigkeit der Paritätischen Kommission fragwürdig; denn sie schwächt das marktwirtschaftliche Element in der österreichischen Wirtschaft und beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung". Die in diesem Satz enthaltene positive Aussage (die Paritätische Kommission ist ein Fremdkörper in einer marktwirtschaftlichen Ordnung) ist unbestreitbar, aber die mitklingende Wertung muß nicht geteilt werden, insbesondere wenn man die Marktwirtschaft nicht als (vielleicht unerreichbare) Referenz wählt, sondern von Elementen wie gerade der Paritätischen Kommission zur Analyse des österreichischen Systems ausgeht.

[29] Allerdings sind auch die Modelle der walrasianischen Neoklassik, obwohl sie ursprünglich gerade zur Erklärung marktwirtschaftlicher Systeme entwickelt wurden, nicht in der Lage, für diese Systeme essentielle Phänomene wie Dynamik, Ungleichgewicht, die Unternehmerfunktion, Innovation, Unsicherheit und Erwartungen befriedigend zu erfassen. Vgl. dazu unter anderem *Janos Kornai*, Anti-Equilibrium: On Economic Systems Theory and the Tasks of Research, Amsterdam et al. 1971.

[30] Diese methodische Forderung vertritt auch *Bruno S. Frey*, Politico-Economic Models and Cycles, in: Journal of Public Economics, Vol. 9, 1978, S. 203 - 220.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lismus im Sinne von Galbraith und anderen heterodoxen Autoren sich auch einer analytischen Methodologie bedienen[31]. Daß ein solches Forschungsprogramm eines „analytischen Institutionalismus" fruchtbar und erfolgversprechend sein kann, wurde bereits von mehreren Autoren betont[32]. Es entzieht sich auch dem Vorwurf, durch ad-hoc-Spezifikationen bloß singuläre Aussagen treffen zu können, wenn es die politisch-ökonomischen Institutionen auf relativ allgemeine Prinzipien zurückführen kann. Ein derart allgemeines Prinzip ist das in der ökonomischen Theorie vorherrschende Rationalprinzip, dem zumindest als heuristische Maxime selbst dann Bedeutung zukommt, wenn man es aus empirischen oder theoretischen Gründen als für eine positive Theorie nicht oder nur beschränkt einsetzbares Erklärungsprinzip betrachtet. Wir sind allerdings der Ansicht, daß das Konzept des Rationalverhaltens durchaus auch zur Erklärung und zur Gewinnung von Prognosen geeignet ist, da das menschliche Verhalten in beträchtlichem Ausmaß zielgerichtet und damit in einem weiteren Sinn „rational" ist; Abweichungen vom Rationalverhalten sind jedenfalls nicht a priori anzunehmen, sondern jeweils gesondert zu begründen, etwa durch beschränkte Informationsverarbeitungskapazität[33].

Für eine Erklärung der institutionellen Struktur der österreichischen Wirtschaft ergeben sich zwei nicht ganz voneinander unabhängige Probleme: erstens die Erklärung der einzelnen Gruppen und Organisationen, die als Entscheidungsträger für das Modell angenommen werden, und zweitens die Erklärung der speziellen Beziehungen dieser Entscheidungsträger zueinander. Eine Vorfrage dafür ist, wer überhaupt als Entscheidungsträger in einem derartigen institutionalistischen Modell betrachtet wird. Die herrschende neoklassische Theorie kennt vor allem Haushalte, die durch einen einheitlichen Konsumplan (analytisch: durch eine Nutzenfunktion) definiert sind, Unternehmungen, die durch eine bestimmte Produktionstechnologie (analytisch: eine Produktionsfunktion) definiert sind, und den Staat, der dem ökonomischen System

---

[31] Zur Kritik an Galbraith vgl. *Gérard Gäfgen*, Neo-Institutionalismus — ein Weg zur Analyse und Reform zeitgenössischer Gesellschaften? Betrachtungen am Beispiel von J. K. Galbraith, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 22, 1977, S. 151 - 177.

[32] So etwa von *Leonid Hurwicz*, S. 1, und von *Martin Shubik*, The General Equilibrium Model is Incomplete and not Adequate for the Reconciliation of Micro and Macroeconomic Theory, in: Kyklos, Jg. 28, 1975, S. 545 - 573. Vgl. auch *Andrew Schotter, Gerhard Schwödiauer*, Economics and the Theory of Games: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. 18, 1980, S. 479 bis 527.

[33] Auch die „beschränkte Rationalität" des Simon'schen satisficers läßt sich jedoch — ebenso wie „Irrationalitäten" durch emotionale Faktoren — mit einem verallgemeinerten Konzept der Maximierung einer inhaltlich entsprechend umspezifizierten Ziel- oder Nutzenfunktion unter zusätzlichen Beschränkungen erfassen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

exogen ist und allenfalls als „wohlwollender Diktator" die Interessen der Gesamtgesellschaft (durch eine soziale Wohlfahrtsfunktion) zum Ausdruck bringt. Diese Gruppen werden im allgemeinen in der neoklassischen Theorie walrasianischer Tradition nicht weiter auf ihre „Bestandteile", die Individuen, zurückgeführt, sondern als „black boxes" behandelt, was dem Prinzip des methodologischen Individualismus widerspricht[34]; auch werden in dieser Theorie andere Möglichkeiten der Gruppenbildung als jene für die Zwecke von Konsum und Produktion nicht explizit betrachtet. Die Diskussion der österreichischen institutionellen Struktur hat aber gezeigt, daß zumindest für diese Volkswirtschaft Verbände und Interessengruppen eine zentrale Rolle spielen. Für ein polit-ökonomisches institutionalistisches Modell einer Verbandswirtschaft sind daher derartige Interessenverbände als wichtige Entscheidungsträger zu identifizieren.

Eine derartige Hervorhebung der Verbände wird durch unsere — eher heuristisch als empirisch streng begründete — Sicht einer speziellen Volkswirtschaft zwar nahegelegt, ist aber nicht der einzig mögliche Ansatz. Um jedoch unser Modell von der im wesentlichen institutionenfreien Theorie der Neoklassik abzugrenzen, verzichten wir bewußt darauf, Haushalte und Unternehmungen explizit in das Modell einzuführen, was in einem weiteren Schritt zweifellos geschehen müßte. Unser Ansatz ist in dieser Hinsicht „mesoökonomisch"[35], da er gruppenwirtschaftliche Sachverhalte und Verhaltensweisen betrachtet; er ist in bezug auf diese Dimension als zur neoklassischen und zur allgemein in der Ökonomik (etwa auch in der Kreislaufanalyse) vorherrschenden Sicht der Entscheidungsträger komplementär und nicht substitutiv aufzufassen.

Zur ersten Frage, jener der Erklärung der Bildung und Entstehung von Verbänden, liegen in der Literatur mehrere Ansätze vor, von denen jene der Neuen Politischen Ökonomie besondere Beachtung gefunden haben. Die Autoren dieser Richtung[36] gehen davon aus, daß Gruppenbildungen bei Vorliegen externer Effekte und zur Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgen können, wobei aber für die Bildung großer

---

[34] Einer der wenigen genuin neoklassischen Autoren, der versucht, auch die interne Struktur des Haushalts neoklassisch-ökonomisch zu erklären, ist *Gary S. Becker*, The Economic Approach to Human Behavior, Chicago—London 1976.

[35] Wir folgen hier der Taxonomie von *Hans-Rudolf Peters*, Funktionen der Mesoökonomik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 28. Jg., 1977, S. 300 bis 324.

[36] *Mancur Olson*, The Logic of Collective Action, Cambridge (Mass.)—London, 2nd ed., 1971. *James M. Buchanan*, An Economic Theory of Clubs, in: Economica, Vol. 33, 1965, S. 1 - 14. *Guy Kirsch*, Verbände als Produzenten von Kollektivgütern, in: Ernst-Bernd Blümle, Walter Wittmann (Hrsg.), Verbände, Stuttgart 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gruppen, wie es Verbände zweifellos sind, zusätzlich irrationale Motivationen, Zwang oder selektive Anreize (Angebot des öffentlichen Gutes nur zusammen mit einem privaten) erforderlich sind. In diesem Sinn könnte man zwar die Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft als kleine Gruppe erklären, deren Mitglieder die einzelnen Verbände sind und die die öffentlichen Güter Preisstabilität und Wirtschaftswachstum bereitstellt, wobei gegen „Trittbrettfahrer" infolge der geringen Teilnehmerzahl größere Sanktionsmöglichkeiten bestehen[37]; eine Erklärung der Bildung der einzelnen Verbände und insbesondere ihres außerordentlich stabilen inneren Zusammenhalts über die Zeit hinweg scheint mit einem derartigen Ansatz jedoch kaum möglich zu sein. Ein weiterer Nachteil des gruppentheoretischen Ansatzes der Neuen Politischen Ökonomie, den er auch mit Beckers Theorie sozialer Interaktionen[38] (die sich ebenfalls für eine Begründung von Gruppen und Institutionen eignen würde) teilt, liegt darin, daß die Beziehungen der Menschen zueinander nicht in ihrer wechselseitigen Abhängigkeit dargestellt werden, sondern über den Umweg der Beziehungen von Menschen zu Gütern als externe Effekte oder in bezug auf ein Kollektivgut. Damit geht aber gerade ein essentieller Charakterzug sozialer Interaktion (etwa im Gegensatz zur Mensch-Maschine-Interaktion) verloren: ihre strategische Dimension.

Ein theoretischer Ansatz, soziale Interaktion als wechselseitige Aktions- und Reaktionsmuster zu begreifen, ist die Spieltheorie, die sich insbesondere mit strategischen Aspekten sozialer Beziehungen beschäftigt. Die Entscheidungsträger sind hier rational nicht nur in bezug auf ihre Wahl von Objekten (wie etwa Gütern), sondern auch in bezug auf die anderen Entscheidungsträger des Systems, indem sie wissen (und dieses Wissen auch bewußt einsetzen), daß sich die anderen Akteure ebenfalls rational verhalten. Dies beinhaltet nicht nur die jeweils „beste" (im Sinne der eigenen Präferenzen) Reaktion unter allen möglichen auf die unsicheren Aktionen der anderen Entscheidungsträger, sondern auch ein Prinzip rationaler Erwartungen oder wechselseitig erwarteter Rationalität: jeder Entscheidungsträger erwartet auch, daß alle anderen Entscheidungsträger sich rational verhalten, schätzt dementsprechend deren Aktionen ein und handelt gemäß diesen Erwartungen[39]. Damit wird ein wesentlich allgemeineres Modell sozialer Interdependenz entwickelt, als es etwa in der Theorie des allgemeinen Gleich-

---

[37] In diesem Sinne *Ewald Nowotny,* Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft", S. 283.

[38] *Gary S. Becker,* insbesondere Kapitel 12, S. 253 - 294.

[39] *John C. Harsanyi,* Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations, Cambridge et al. 1977, zeigt, daß dieses Postulat eine Voraussetzung für die Ableitung eindeutiger Lösungen im Fall von Nichtnullsummenspielen ist. Es wird jedoch nicht allgemein in der Spieltheorie akzeptiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gewichts der Fall ist, in der den einzelnen Entscheidungsträgern zentrale ökonomische Größen wie die Preise vorgegeben sind und keine direkte, sondern nur eine über den Markt vermittelte Interaktion zugelassen ist.

Eine spieltheoretische Erklärung von Interaktionen muß von der Unterscheidung zwischen kooperativen Spielen, in denen Koalitionen und bindende Vereinbarungen möglich sind, und nichtkooperativen Spielen, wo sie nicht möglich sind, ausgehen[40]. Man kann nun zeigen, daß es in einem kooperativen Spiel immer möglich ist, ein mindestens ebenso gutes Ergebnis für alle Spieler (Entscheidungsträger) zu erzielen wie in einem entsprechenden nichtkooperativen Spiel. Kompromisse verbessern also allgemein die Position aller Spieler und führen fast immer bei entsprechendem Rationalverhalten zu Pareto-optimalen Ergebnis. In nichtkooperativen Spielen ist dies nicht allgemein der Fall, da hier die Möglichkeit eines Gefangenendilemmas besteht. Das Problem der Erzielung „besserer" Ergebnisse für alle Beteiligten (im Sinne Pareto-Optimalität) besteht hier darin, das nichtkooperative Spiel durch die Aufstellung erzwingbarer Regelungen in ein kooperatives Spiel zu verwandeln. Die Spieltheorie hält also Zusammenschlüsse von Individuen zu Gruppen für generell günstig und zeigt, daß es in gewissen Fällen institutionalisierter (gesetzlicher oder informeller, psychologisch wirksamer) Maßnahmen bedarf, um eine solche Gruppe zu bilden. Genau das trifft aber auf Verbände zu: Gemeinsame Interessenvertretung erhöht das Ergebnis für alle; die Bildung des Verbandes selbst erfolgt gesetzlich (Kammer) oder unter „sanftem Druck" (moralische Appelle etwa bei den Gewerkschaften). Wie solche gesetzliche oder informelle Regelungen zustandekommen, wird allerdings von der Spieltheorie nicht erklärt, da derzeit diese Dynamik von ihr noch nicht befriedigend analytisch erfaßt werden kann[41].

Man kann also aus spieltheoretischen Überlegungen Gründe für die Bildung von Verbänden angeben. Die Frage, warum sich Verbände teilweise als nichtüberlappende Koalitionen darstellen, das heißt, warum nicht alle im Prinzip möglichen Koalitionen aller Teilmengen der Individuen einer Gesellschaft gebildet werden, bedarf jedoch einer speziellen Erklärung. Eine derartige Erklärung liegt in Restriktionen für die Kommunikation zwischen Individuen verschiedener Gruppen. Für die

[40] Wir folgen hier der Theorie von *John C. Harsanyi,* die allerdings in einigen Punkten (wie der Frage der eindeutigen Lösung oder der Bedeutung der Theorie kooperativer im Vergleich zu jener nichtkooperativer Spiele) von der Mehrzahl der Spieltheoretiker nicht geteilt wird, uns aber sehr plausibel erscheint.

[41] Die Frage des Zustandekommens derartiger „Regeln" (einschließlich bindender Vereinbarungen) müßte mit Konzepten nicht-kooperativer Superspiele erfaßt werden. Vergleiche dazu *Meinhard Supper,* Macht der Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, S. 305 - 322 dieses Bandes und die darin angeführte Arbeit von *Andrew Schotter.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pluralistische Gesellschaft[42] scheint ein Modell am realistischsten zu sein, das prinzipiell alle Kommunikationsmöglichkeiten zuläßt, aber unterschiedliche Intensität der Kommunikation innerhalb bestimmter Gruppen annimmt. Wenn in diesem Fall die Möglichkeit bindender Vereinbarungen zwischen Individuen besteht, wird es zu einem Netz von einander überlappenden Koalitionen kommen, in dem jedes Individuum mehreren Koalitionen angehören kann; aber jene Koalitionen, die durch die Verzerrung der Kommunikationsmöglichkeiten schon grundgelegt sind, können mit größerer Loyalität ihrer Mitglieder rechnen und sind dadurch stabiler. Diese Situation ist typisch für die österreichische Verbandsstruktur, in der viele Individuen mehr als einer Interessenorganisation angehören, aber durch Kommunikationsnetze wie Arbeitsplatz und soziale Schichtung vorwiegend in wirtschaftlichen Verbänden wie den an der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft beteiligten organisiert sind.

Für die Erklärung des österreichischen Systems der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft schlagen wir eine zweistufige Betrachtungsweise vor: Im ersten Schritt haben wir spieltheoretisch aus den Vorteilen kooperativen Handelns bei teilweise eingeschränkten Kommunikationsstrukturen eine Begründung für die Existenz von stabilen Koalitionen, in unserem Fall Verbänden, gegeben. Im zweiten Schritt soll nun die Interaktion zwischen den verschiedenen Verbänden erklärt werden, wobei die einzelnen Verbände als so stabil angesehen werden, daß sie als neue Entscheidungsträger des Spiels der zweiten Stufe betrachtet werden können. Diese Annahme bedeutet natürlich eine starke Vereinfachung, scheint aber zumindest kurz- und mittelfristig gerechtfertigt zu sein, sowohl durch die bei der Erklärung der einzelnen Verbände angeführten Argumente wie durch Kosten eines Koalitionswechsels für einzelne Mitglieder. Langfristig müßte auch die Frage einer „grand dynamics" im Sinne des Wandels, des Entstehens und Auseinanderfallens von Interessenverbänden erklärt werden, ein Problem, zu dem wohl am ehesten eine (zur Zeit nicht vorhandene) Theorie dynamischer kooperativer Spiele mit variablen Koalitionsstrukturen einen Beitrag leisten könnte. Unser Modell der verbandlichen Interaktion ist also als kurz- bis mittelfristiges zu verstehen, das heißt für eine gegebene institutionelle Struktur[43].

---

[42] Unsere Theorie lehnt im Gegensatz zur marxistischen Theorie einen fundamentalen Konflikt (Antagonismus) zwischen Arbeit und Kapital ab und stellt auf eine heterogene Gesellschaftsstruktur ab. Die politologischen Gruppentheorien der pluralistischen Gesellschaft beruhen ebenfalls auf derartigen Vorstellungen; vgl. dazu auch *Karl Ucakar*, in: Heinz Fischer (Hrsg.), S. 398. Unser Interessenbegriff beinhaltet dabei auch nicht nur materielle Interessen, sondern auch Ideologien und Werte, da diese in das Nutzenkonzept der Spieltheorie unschwer einbezogen werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Akteure des Spiels sind die Regierung und einige (im österreichischen Beispiel wenige) Verbände. Dabei ist die Regierung definiert durch eine Beschränkung, nämlich die Menge der politisch und wirtschaftlich zulässigen Werte der wirtschaftspolitischen (mikro- oder makroökonomischen) Instrumente, sowie durch eine Zielfunktion, die eine Bewertung der Zustände des politisch-ökonomischen Systems darstellt. Diese Zielfunktion ist nicht als soziale Wohlfahrtsfunktion zu interpretieren, sondern als Ausdruck des Eigennutzes der Regierung im weiteren Sinn wie in der ökonomischen Theorie der Politik[44]. Die Verbände sind ebenfalls charakterisiert durch jeweils unterschiedliche Mengen möglicher Aktionen sowie durch je eine Zielfunktion, die die in sich identischen Präferenzen der jeweiligen Gruppe bezüglich der Zustände des Systems zum Ausdruck bringt. Eine Rechtfertigung für die letztere Annahme kann darin gesehen werden, daß jede Gruppe ähnlich behandelt werden kann wie das Gesamtsystem, als dessen Lösung sich die Maximierung einer gesamtwirtschaftlichen Zielfunktion ergibt. Die Zustände des Systems stehen in einer stabilen, durch Verhaltensfunktionen definierten Relation zu den Instrumenten von Regierung und Verbänden[45]. Das Ausland kann als stochastische Umwelt im Modell dargestellt werden, womit Elemente eines „Spiels gegen die Natur" hinzukommen.

---

[43] Für die österreichische Wirtschaft wird damit die Struktur etwa der Zeit seit dem Zweiten Weltkrieg erfaßt, in der das System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft existiert. Mögliche Zukunftsentwicklungen im Sinne eines Aufbrechens von Verbandsloyalitäten, wie sie insbesondere im Zusammenhang mit der zunehmenden Kritik am Primat des Wachstumsziels geäußert wurden, liegen außerhalb dieser Betrachtung. Vergleiche zu diesen Fragen *Manfred Prisching,* Legitimitätskrise der Sozialpartner? Eine sozialökonomische Interpretation der Wachstumskrise, in: Gerald Schöpfer (Hrsg.), S. 235 - 254; und *Michael Steiner,* Ende der Sozialpartnerschaft? Zur längerfristigen Entwicklung eines sozialen Konsenses, in: Gerald Schöpfer (Hrsg.), S. 255 - 264.

[44] Sie beinhaltet also die von *Anthony Downs,* An Economic Theory of Democracy, New York 1957, in die Diskussion eingeführte Stimmenmaximierungshypothese ebenso wie deren Verallgemeinerungen durch *Bruno S. Frey, Lawrence J. Lau,* Towards a Mathematical Model of Government Behaviour, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Jg. 28, S. 355 - 380.

[45] In dieser Annahme liegt unseres Erachtens ein entscheidendes Problem dieses Ansatzes, da es nicht klar ist, ob die auch wieder durch Verhandlungsmechanismen zustandekommenden Beziehungen zwischen verschiedenen ökonomischen und politischen Variablen stabil sind. Daß für die Begründung des Systems auch wieder Verhandlungen als „Mikrofundierung" erforderlich sind, ergibt sich aus unserer Forderung nach einheitlichen Verhaltensbeziehungen im politischen und im ökonomischen System; die Darstellung des Systems durch ein nicht mikrotheoretisch entsprechend fundiertes oder ein auf der Grundlage einer aggregierten Theorie des allgemeinen Gleichgewichts beruhendes makroökonomisches Modell würde diesem Anspruch nicht Rechnung tragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter Berücksichtigung der Interdependenz von Regierung und Verbänden ergeben sich[46] die zu maximierenden Funktionen dieser Akteure für die Regierung als Summe der eigenen Zielfunktion und einer Bewertung der Stärke aller Interessengruppen über die Regierung (was als Belohnung bzw. Bestrafung der Regierung interpretiert werden kann), für die Verbände als Differenz der eigenen Zielfunktion und der subjektiven Kosten eines Versuchs der Beeinflussung der Regierung durch die jeweilige Interessengruppe. Das Ziel aller Verbände besteht darin, über die Beeinflussung der Maßnahmen der Regierung den Zustand des Systems in ihrem Sinn zu verändern; es ist auch möglich, daß die Verbände direkt (ohne Intermediation des Staates) das System beeinflussen. Infolge der generellen Vorteilhaftigkeit der Kooperation werden die Verbände ein kooperatives Spiel spielen, wobei sie notfalls die Einhaltung des kooperativen Charakters durch gesetzliche oder verhaltensmäßige Maßnahmen unter Sanktionsdruck stellen. Im Fall des österreichischen Systems der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft handelt es sich dabei um freiwillige Institutionen mit hohem legitimierendem Anspruch.

Man kann zeigen[47], daß das Ergebnis des Spiels (als verallgemeinerte Nash-Harsanyi-Lösung eines kooperativen Spiels) der Maximierung einer Funktion äquivalent ist, die man als „gesamtwirtschaftliche Zielfunktion" bezeichnen kann und die sich als Summe der Zielfunktionen der Regierung und der mit der marginalen Machtstärke der Verbände über die Regierung (Stärkefunktion) gewichteten Zielfunktionen der Verbände ergibt. Die Stärkefunktion setzt dabei die subjektive Bewertung des politischen Drucks, der auf die Regierung ausgeübt wird, durch diese in Beziehung zu den durch die Interessengruppen bewerteten subjektiven Kosten ihrer Machtausübung. Die gesamtwirtschaftliche Zielfunktion reflektiert damit die Machtstruktur und die Stärke der einzelnen Verbände und ist keinesfalls eine (wie immer definierte) soziale Wohlfahrtsfunktion: Das „Gemeinwohl" wird hier nicht a priori festgelegt, sondern (wenn dieser Begriff überhaupt angebracht ist) a posteriori durch ein Verhandlungsergebnis der Interessenorganisationen. Damit werden die in der herkömmlichen Wohlfahrtsökonomik und in darauf beruhenden Theorien der Wirtschaftspolitik auftretenden Schwierigkeiten der Existenz und Begründung einer sozialen Wohlfahrtsfunktion überwunden; zugleich wird diese gesamtwirtschaftliche Zielfunktion, zumindest vom Konzept her, einer empirischen Schätzung zugänglich gemacht, wobei die Schätzung der Stärkefunktionen eine

[46] Wir folgen hier dem Modellansatz von *Pinhas Zusman*, The Incorporation and Measurement of Social Power in Economic Models, in: International Economic Review, Vol. 17, 1976, S. 447 - 462.

[47] *Pinhas Zusman*, S. 456.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Operationalisierung des Machtbegriffs voraussetzt, die in diesem Ansatz ebenfalls möglich ist[48].

Dieser Modellansatz könnte in verschiedener Weise erweitert werden. So wäre es möglich, unter Verwendung von Konzepten der Systemtheorie und der dezentralisierten Kontrolltheorie Institutionen von wirtschaftspolitischen Beratern zu definieren, deren Funktion in der Beobachtung von Daten und der Information der Entscheidungsträger liegt. Die in dieser Theorie entwickelten Trennsätze würden dabei in einer institutionellen Interpretation die Möglichkeit der Zuweisung der Aufgaben Beobachtung/Prognose und Entscheidung an verschiedene Institutionen nur unter sehr einschränkenden Annahmen als günstig erscheinen lassen, woraus eine Begründung für die spezielle verbandsgebundene Beratung in Österreich durch den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen abgeleitet werden könnte. Auch Fragen der Informationsübermittlung zwischen den einzelnen Entscheidungsträgern könnten mit Hilfe eines derartigen Modells analysiert werden[49].

Das österreichische System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft wird also von uns als ein kooperatives Verhandlungsspiel auf zwei Ebenen interpretiert, wobei die Verbände als Ergebnis der ersten und als Akteure der zweiten Ebene fungieren. Im Gegensatz zur Auffassung Matzners[50] sehen wir dieses Spiel und insbesondere auch den Verteilungskonflikt (der nur *ein* Aspekt des gesamten Verhandlungsprozesses ist) nicht als „Nullsummenspiel mit Randbedingungen", sondern als Nichtnullsummenspiel, in dem Kooperation Vorteile bringen kann; es ist auch kein Zwei- sondern ein Mehrpersonenspiel, dessen Teilnehmer vor allem die Regierung und mehrere Verbände sind[51]. Man kann das

---

[48] Siehe dazu die numerischen Berechnungen für die israelische Zuckerwirtschaft bei *Pinhas Zusman*, S. 459 ff.

[49] Wir beziehen uns dabei auf die grundlegende Arbeit von *Hans S. Witsenhausen*, Separation of Estimation and Control for Discrete Time Systems, in: Proceedings of the IEEE, Vol. 59, 1971, S. 1557 - 1566. Eine analytische Ausformulierung unseres Modells einer Verbandswirtschaft, das die Konzepte der Spiel- und Verhandlungstheorie einerseits und jene der dezentralisierten Kontroll- und Systemtheorie andererseits vereinigt, sowie die Diskussion seiner Bedeutung für die Theorie der Wirtschaftpolitik ist für eine andere Arbeit vorgesehen.

[50] *Egon Matzner*, in: Heinz Fischer (Hrsg.), S. 430. Diese Position wird auch kritisiert von *Dieter Bös*, Spieltheoretische Aspekte sozialer Konflikte, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 23, 1976, H. 4, S. 27 - 39.

[51] Die Einbeziehung der Regierung als eines eigenen Spielers auch im Verteilungsspiel ergibt sich unter anderem daraus, daß bei Verhandlungen auch die Steuerpolitik eine große Rolle spielt, so daß oft schon mehr über Nettolöhne verhandelt wird als über Bruttolöhne. Infolge von Forderungen der Verbände (auch aller gemeinsam) nach Steuersenkungen ist der Staat (bzw. die Regierung) nicht als unparteiischer Schiedsrichter, sondern als Spieler mit eigenen Interessen auf dem Gebiet der Einkommensverteilung anzusehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

System der Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft als Ergebnis eines historischen Lernprozesses ansehen: Während in der Zwischenkriegszeit ein nichtkooperatives Spiel gespielt wurde, das in für alle Teilnehmer ungünstigen Ergebnissen resultierte (Bürgerkrieg, Faschismus), hat die Zweite Republik mit großem Erfolg ein praktisches Modell eines kooperativen Spiels durch die Entwicklung und Verstärkung entsprechender Institutionen geschaffen. Sowohl die angeführten theoretischen Argumente wie die Empirie sprechen für den Erfolg dieses Experiments; daraus ergibt sich auch ein Ansatzpunkt für eine positive Bewertung der Wirtschaftsordnung der Verbandswirtschaft, möglicherweise auch im Vergleich zu auf nichtkooperativen Mechanismen beruhenden marktwirtschaftlichen Ordnungen.

5. Ausblick

In der vorliegenden Arbeit wurde versucht, eine institutionell-empirische Begründung für die These zu geben, daß die österreichische Wirtschaftsordnung als Verbandswirtschaft charakterisiert werden kann. Anschließend wurde eine spiel- und verhandlungstheoretische Interpretation der Grundelemente dieser Verbandswirtschaft, der Interessengruppen und ihrer kooperativen Interaktion, versucht. Der Beitrag hatte damit vor allem ein konzeptives Ziel; für eine Weiterentwicklung des angerissenen Forschungsprogramms scheint es einerseits erforderlich, das Modell der Verbandswirtschaft zu operationalisieren, um es empirisch zu testen, andererseits weitere Fragestellungen in diesem Rahmen zu analysieren. Dazu gehören etwa die Erklärung von Veränderungen von Koalitionsstrukturen, die Ableitung ökonomischer Verhaltensrelationen aus verhandlungs- und spieltheoretischen Mikrogrundlagen, die Klärung der Rolle (und sogar der Definition) des Wettbewerbs in einem Verbandssystem, die Bestimmung und Veränderung der „Regeln" des Spiels, die Bewertung der Verbandswirtschaft und ihr Vergleich mit anderen Wirtschaftsordnungen.

Gegenstand theoretischer Analysen wird es sein müssen, zu klären, wie robust die Modellergebnisse in bezug auf die Modellannahmen sind; für die österreichische Realität stellen einige der getroffenen Annahmen (insbesondere die Voraussetzung eines „klassischen Spiels") sicher keine gute Annäherung dar und müßten entsprechend modifiziert werden[52]. Es wird auch weiterer empirischer Untersuchungen bedürfen, um die

[52] So könnte etwa in einem „nicht-klassischen Spiel" die „Kooperativität" eines Spiels als Variable betrachtet werden, die durch die Regelbildung verändert werden kann. Vergleiche dazu auch *Meinhard Supper*, insbesondere S. 319 f. dieses Bandes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frage zu beantworten, ob der institutionalistische Ansatz auch für andere Volkswirtschaften als die österreichische ein brauchbares Modell liefert. Wir hoffen, mit dieser Arbeit einen kleinen Anstoß in Richtung auf eine Untersuchung dieser Probleme gegeben zu haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Macht der Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich

Von *Meinhard Supper*, Wien

1. Problemstellung und Hauptthesen

Vier Effekte machen die Sozialpartnerschaft zu dem wohl charakteristischesten Phänomen der österreichischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung: der *Mikroeffekt* (der Einfluß der Paritätischen Kommission auf die unternehmerische Preisbildung), der *Makroeffekt* (die umfassende Einkommenspolitik), der *Bargainingeffekt* (die Sozialpartnerschaft als „kooperatives" Spiel) und der *Regeleffekt* (die Sozialpartnerschaft als Prozeß der Regelfindung). Ich möchte meine Beurteilung dieser vier Effekte in vier Thesen zusammenfassen.

Zum Mikroeffekt: Die Beeinträchtigung der allokativen Effizienz des Preismechanismus trifft erstens nicht in dem von den Kritikern behaupteten Ausmaß zu. Es gibt zweitens gute Gründe dafür anzunehmen, daß eventuelle teilweise allokative Ineffizienzen durch informationssparende Effekte ausgeglichen werden. Es bleibt drittens offen, welchen Einfluß die Preispolitik der Paritätischen Kommission auf die Bewältigung von Lern- und Anpassungsprozessen, auf das Problem der Evolution hat.

Zum Makroeffekt: Die Einkommenspolitik der Sozialpartner hat erstens starke prozedurale Züge und damit eine ordnungspolitische Ausrichtung. Sie beruht zweitens auf dem gewerkschaftlichen Verzicht auf eine aktive Verteilungspolitik, auf der Einbeziehung der Gewerkschaften in alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen und auf einer starken Wachstumsorientierung.

Zum Bargainingeffekt: Die Sozialpartnerschaft ist weder ein vollkommen nichtkooperatives noch ein vollkommen kooperatives Spiel. Ihre Rechtfertigung mit spieltheoretischen Ansätzen, wie den von Harsanyi, ist zweitens ohne eine genaue Analyse der sozialpartnerschaftlichen Entscheidungsprozesse problematisch.

Zum Regeleffekt: Die Sozialpartnerschaft führte in Österreich zur Entstehung von vielen informellen Regeln und damit zu starken gesell-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftlichen Konventionen, die das Verhalten nicht nur der Verbände, sondern auch ihrer Mitglieder und der Regierung, also fast das gesamte gesellschaftliche Klima in Österreich entscheidend prägten. Die Sozialpartnerschaft ähnelt einer *Konvention* im spieltheoretischen Sinn.

2. Der Mikroeffekt: Marktpreisbildung und Paritätische Kommission

Die wichtigste Form der umfassenden, freiwilligen Kooperation der Spitzenverbände im Bereich der Ablauf- und Ordnungspolitik ist nach wie vor die Paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen. Durch die Paritätische Kommission wird die preispolitische Autonomie der Unternehmer nicht nur durch deren Interessenvertreter, sondern auch durch die Verbände der Arbeitnehmer, zwar nicht formell, aber faktisch eingeschränkt.

Nach der marktwirtschaftlichen Theorie besteht die Hauptaufgabe des Preises darin anzuzeigen, welche Güter knapp sind. Mißt man die Preispolitik der Paritätischen Kommission an diesem Modell, so fallen sofort so wesentliche Abweichungen auf, daß manche Kritiker (auch Neck)[1] behaupten, die Preispolitik der Paritätischen Komission hebe die Informations- und Koordinationsfunktion des Preises teilweise auf.

Zunächst muß darauf hingewiesen werden, daß die von der Paritätischen Kommission kontrollierten Preiserhöhungen sowohl im *Umfang* als auch im *Inhalt* beschränkt sind. Die Paritätische Kommission kontrolliert vor allem Preiserhöhungen bei industriell gefertigten Massenartikeln und konsumnahen Waren. Die Produktion der kleineren und mittleren Unternehmer wird ebenso wenig erfaßt wie die Dienstleistungen. Spezialartikel oder Fertigungen nach Auftrag können z. B. nur über die Kostenentwicklung, also höchstens indirekt erfaßt werden. Importwaren und Saisonwaren werden nicht kontrolliert. Insbesondere die fehlende Einflußnahme auf die Importpreise sorgt in einem kleinen außenhandelsabhängigen Land wie Österreich für beträchtlichen Wettbewerbsdruck[2]. *Inhaltlich* handelt es sich bei den von der Paritätischen Kommission genehmigten Preiserhöhungen um *maximale* Erhöhungssätze, die, wie die Praxis zeigt, meistens nicht ausgeschöpft werden. Die tatsächlichen Preise liegen in der Mehrzahl unter der von der Paritätischen Kommission genehmigten Erhöhung. Für diese Erfahrungswerte gibt es zwar keine direkten empirischen, auf Preiserhebungen beruhenden Beweise, doch zeigen Befragungsergebnisse, daß die Unternehmer, die ihre Preise an den Erhöhungssätzen der Paritätischen

[1] *Reinhard Neck*, Die Stellung der Verbände in der österreichischen Wirtschaftsordnung, in diesem Band, S. 277 - 303.

[2] Siehe vor allem *Johann Farnleitner*, Die Paritätische Kommission, Institution und Verfahren, Eisenstadt 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kommission orientieren, mehr Rabattwettbewerb und Preisdifferenzierungen betreiben, als alle anderen, daß es also zu einer „Erosion der von der Paritätischen Kommission genehmigten Preise" kommt[3].

Maßstab für die Beurteilung der eingereichten Preisanträge sind die von den Unternehmen nachgewiesenen Kostensteigerungen. Im wesentlichen schafft die Paritätische Kommission damit einen Mechanismus, der den Unternehmen die Überwälzung ihrer Kosten ermöglicht. Die langjährige Erfahrung und die Interpretation der Befragungsergebnisse durch Nowotny und Walther zeigen aber, daß Nachfrageaspekte sehr wohl bei der Preisbildung eine Rolle spielen. Dies läßt sich u. a. schon daraus schließen, daß jene Unternehmer, die angeben, bei neuen Produkten nach dem flexiblen Vollkostenprinzip zu kalkulieren, auch eine starke aktive Preispolitik betreiben. Nowotny und Walther sehen in der Tatsache, daß die Nachfrageaspekte bei den Befragungen nicht deutlich zum Ausdruck kommen, zu Recht eine Verzerrung, die darauf zurückzuführen ist, daß die Unternehmer ihre Motive für Preiserhöhungen hinter der „moralischen Rechtfertigung durch die Paritätische Kommission" und, wie ich hinzufügen möchte, hinter politischer Akzeptanz verstecken.

Diese Ausrichtung an der Paritätischen Kommission ist auch, wie die Befragungen zeigen, auf einen Wunsch nach verstärkter Förderung der Kooperation zurückzuführen. Nowotny und Walther interpretieren dies als Resultat eines besonders starken Konkurrenzverhältnisses zwischen jenen Unternehmern, die hoffen, dem tatsächlichen oder potentiellen Wettbewerb durch die Orientierung an der Paritätischen Kommission zu entkommen. Die Paritätische Kommission fungiert also in dieser Interpretation als Preisführer in einer oligopolistischen Marktsituation. Ein solcher Kartellierungseffekt wäre vielleicht auch ohne die Existenz der Paritätischen Kommission zustandegekommen. Die Möglichkeit von Branchenanträgen (mehr als ein Drittel aller Anträge) erhöht die Wahrscheinlichkeit kartellartiger Praktiken in den Verhandlungen.

Walther kommt bei einem Test des Vorhandenseins eines Kartellisierungseffektes zu einem leicht positiven Ergebnis[4], das jedoch nicht ausreicht, den Vorwurf zu belegen, die Preispolitik der Paritätischen Kommission sei eine „institutionalisierte Kartellpolitik". Der Betriebsegoismus dürfte den Kartellierungseffekt dann zum

[3] *Ewald Nowotny* und *Herbert Walther*, Analyse der Wettbewerbsintensität der österreichischen Wirtschaft. Ergebnisse der Befragungen und Interviews, in: Ewald Nowotny (Hrsg.), Studien zu Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft, Wien 1978, S. 108.

[4] *Herbert Walther*, Preisstreuung auf der Einzelhandelsebene als Wettbewerbsindikator, in: Ewald Nowotny (Hrsg.), S. 329.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verschwinden bringen, wenn es darum geht, sich auf dem Markt gegen neu auftauchende Konkurrenz im Inland oder gegen ausländische Konkurrenz durchzusetzen.

Den bisher besprochenen — und wie ich hoffe, teilweise entkräfteten — Einwänden, steht der Einfluß der Paritätischen Kommission auf die *unternehmerischen Erwartungen* gegenüber, wobei sich gewisse Parallelen zur modernen ökonomischen Theorie über die Bildung von Erwartungen ziehen lassen. Zunächst hängt die erwähnte Tatsache, daß die von der Paritätischen Kommission genehmigten Preise in der Mehrzahl über den Marktpreisen liegen dürften, eng mit unternehmerischen Erwartungen zusammen. Die Streuung und Verzögerung von Preis- und Lohnerhöhungen durch die Paritätische Kommission veranlaßt nämlich die Unternehmer dazu, erhöhte Preisanträge zu stellen, um bei erwarteten Kostenerhöhungen wenigstens im Durchschnitt der Preisbestimmungsphase nicht zu verlieren, wobei die Sicherheitsmarge ihrer „Aufschläge" von der Einschätzung der Konjunktur abhängt.

Das Verfahren bei der Paritätischen Kommission erlaubt aber nicht nur eine Berücksichtigung der Erwartungen zukünftiger Kostenerhöhungen, sondern erleichtert auch die Erwartungsbildung. Die Erwartungen werden dadurch allerdings sicher nicht in dem Sinn *rational,* daß sie den „Vorhersagen der relevanten Theorie" entsprechen[5]. Zum Unterschied zur Theorie rationaler Erwartungen kennen die Unternehmer in der Praxis nämlich nicht nur nicht die Zufallseinflüsse, sondern auch nicht im einzelnen die Bestimmungsgründe der Nachfrage nach ihren Produkten, d. h. sie wissen nicht, in welcher Form die verschiedenen Variablen das Modell beeinflussen. Die Paritätische Kommission erleichtert nun die von der Theorie der rationalen Erwartungen geforderte Wahl des Modells insofern beträchtlich, als sie ja selbst recht eindeutig den Ablaufmechanismus von Preiserhöhungen, d. h. den Rahmen, an und in welchem sich die Erwartungen orientieren, festlegt.

Die Unterstützung der Erwartungsbildung durch die Paritätische Kommission wirkt *informationssparend.* Die Preisentscheidungen der Anbieter hängen unter der Bedingung nicht vollkommenen Wettbewerbs auch vom Verhalten der Konkurrenten und von der Preiselastizität der Nachfrage nach ihren Produkten ab. Die Anbieter müssen die Preise alternativer Märkte und die Nachfrageelastizität zumindest

[5] Die Theorie der rationalen Erwartungen geht davon aus, daß die Wirtschaftssubjekte ihre Erwartungen wie die relevante Theorie bilden und wie einen mathematischen Erwartungswert berechnen. Zur Theorie rationaler Erwartungen siehe insbesondere *Brian Kantor,* Rational Expectations and Economic Thought, in Journal of Economic Literature, Vol. 17, 1979, S. 1422 und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schätzen. Wie schwierig die Strategiewahl der Anbieter bei unvollkommener Information ist, haben verschiedene Arbeiten über Suchverhalten bei Unsicherheit gezeigt[6]. Bei Branchenanträgen können sich die Unternehmer einer Branche jederzeit über die Vorbesprechungen zu den Preisverhandlungen informieren, während die Informationen über Kartellvereinbarungen im üblichen Sinn immer nur den wenigen Mitgliedern des Kartelles vorbehalten bleiben. Die Unternehmer dürften den Grad ihrer „potentiellen Überraschtheit" über das Verhalten der Konkurrenten für geringer einschätzen, wenn sich viele an der Preispolitik der Paritätischen Kommission orientieren.

Die Anhaltspunkte über die Nachfrageseite sind verständlicherweise gering. Immerhin ergaben die Befragungen, daß die Unternehmer, die sich an der Paritätischen Kommission orientieren, klarere Vorstellungen über die Preiselastizität der Nachfrage nach ihren Produkten haben als jene Unternehmer, die sich nicht an der Paritätischen Kommission orientieren. Außerdem ist nicht unplausibel anzunehmen, daß die Unternehmer ihre Suche nach der „richtigen" Preiselastizität der Nachfrage nach ihren Produkten früher abbrechen, nicht nur weil die Suchkosten zu hoch werden, sondern auch weil sie im Wege der Preisaushandlung bei der Paritätischen Kommission Anhaltspunkte über das Verhalten ihrer Konkurrenten gewinnen dürften, die ihnen die Strategiewahl erleichtern[7].

Diese Vermutungen sind sehr vorläufig, vor allem bedarf die von mir angedeutete Verbindung zu manchen Ergebnissen der modernen Mikrotheorie noch einer sehr eingehenden Prüfung. Was ich zu zeigen versucht habe, ist nur, daß sich in der österreichischen Preispolitik Problemlösungen entwickelt haben, die vielleicht gar nicht beabsichtigt waren, die aber den Unternehmern bei ihrer Erwartungsbildung helfen, die Unsicherheit reduzieren und die gleichzeitig wichtige Informationen transportieren. Diese Argumente reichen nicht aus, um die Beeinträchtigung der „allokativen Effizienz" flexibler Preise durch einen Kostenüberwälzungsmechanismus wegzudiskutieren. Sie erlauben meines Erachtens aber auch nicht mehr die undifferenzierte Verurteilung der Preispolitik der Paritätischen Kommission vom marktwirtschaftlichen Standpunkt.

---

[6] *Michael Rothschild,* Models of Market Organizations with Imperfect Information — A Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. 11, 1973, S. 698; *J. D. Hey,* Uncertainty in Microeconomics, Oxford 1979; *Ingo Schmoranz, Gerhard Clemenz,* Makroökonomische Analyse des Informationssektors, Wien 1980.

[7] So dürfte nach den Befragungsergebnissen von Nowotny und Walther die pessimistische Einschätzung der Preiselastizität der Nachfrage auf die Überzeugung zurückgehen, daß die Konkurrenten bei Preissenkungen jedenfalls mitgehen würden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese Argumente gewinnen in dem Ausmaß an Gewicht, in dem in Marktwirtschaften das Ziel der allokativen Effizienz an Bedeutung verliert. Die starke Hervorhebung der Bewältigung von Knappheit im statischen Sinn kann leicht dazu führen, daß die dynamischen Aspekte der Marktwirtschaft[8] (Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, dezentrale Entscheidungen als Lern- und Anpassungsprozesse etc.) übersehen werden, wie dies ja recht deutlich die neoklassische Theorie vor Augen führt[9]. Umgekehrt wäre es gerade so verfehlt zu behaupten, daß die geschilderten speziellen institutionellen Regelungen die Lern- und Anpassungsfähigkeit fördern. Es ließen sich durchaus a priori Gründe anführen, daß der kooperative Stil diese Informationsbereitschaft sogar unterbindet. Doch interessanterweise wird die Sozialpartnerschaft von diesem Standpunkt aus sehr selten kritisiert, was auch an der Vorherrschaft des neoklassischen Denkstils liegen mag. Selbst Hayek[10] wirft in seiner Kritik der Verbände diesen eher ihre Einkommenspolitik vor, als daß sie den dezentralen Entscheidungsbereich einengen und so Entdeckungsprozesse blockieren könnten.

Ein Abwägen, wie Verbände und Sozialpartnerschaft auf die dynamischen Elemente wirken können, ist vor allem deswegen so schwierig, weil sich im Mikrobereich zwar dezentrale Entscheidungen über Märkte an und für sich bei der Bewältigung von Knappheiten bewähren, aber anderen Entscheidungsmechanismen dann keineswegs überlegen sind, wenn es sich um die Findung von Regeln des Zusammenlebens (d. h. vor allem um Regelungen der Konfliktminderung, also weniger um Effizienz, als um Akzeptanz) handelt.

3. Der Makroeffekt: Verbände, Wirtschaftspolitik und Regierung

Die Teilung der gesamtwirtschaftlichen Verantwortung durch Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierung zeigt sich darin, daß die Gewerkschaften bereits sehr früh langfristige Überlegungen zum „Ausmaß der Lohnbewegungen, das angesichts der zukünftigen Aufgaben der österreichischen Wirtschaft und der Probleme, die noch zu lösen sind, nicht überschritten werden sollte“[11] anstellten. Auf Grund solcher Einstellung

---

[8] Auf die dynamischen Effekte der Marktwirtschaft hat insbesondere Friedrich von Hayek immer wieder hingewiesen. Zuletzt in: *Friedrich von Hayek,* Law, Legislation and Liberty, vor allem Band 2, Kapitel 10, S. 107; siehe auch *Jochen Röpke,* Zur Stabilität und Evolution marktwirtschaftlicher Systeme aus klassischer Sicht, in: Erich Streißler, Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, Freiburg 1980, S. 124 f.

[9] *Erich Streißler,* Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: Erich Streißler, und Christian Watrin (Hrsg.), S. 38.

[10] *Friedrich von Hayek,* Band 3, S. 93 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist die Schaffung des Lohnunterausschusses 1962 durch ein Sozialpartnerabkommen verständlich, der eine leichte Intensivierung der fast nicht vorhandenen Lohnkontrolle brachte, *nachdem* sich die Arbeitgeber in der Preispolitik als kooperativ erwiesen hatten. Der Lohnunterausschuß hat zwar keinen dem Preisunterausschuß vergleichbaren Einfluß auf die Höhe von Lohnsteigerungen, beeinflußt aber die Laufzeit der Kollektivverträge. Seine wichtigste Funktion besteht darin, daß er die innergewerkschaftliche Koordination von divergierenden Lohnerhöhungswünschen der Einzelgewerkschaften unterstützt.

Mit dieser Rücksichtnahme auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen haben die Gewerkschaften nicht Macht aufgegeben, sondern nur umgeschichtet. Der Verzicht auf die kurzfristig mögliche maximale Ausnützung des Lohnspielraums wird durch die Mitsprache nicht nur in der Preispolitik, sondern auch in der Konjunktur- und Wachstumspolitik mehr als wettgemacht.

Daß die *Regierungen* die Begrenzung ihrer geld- und finanzpolitischen Bewegungsfreiheit hinnehmen, hängt damit zusammen, daß, sobald die Regierungen die Aufgabe übernehmen, für die Bereitstellung einer Reihe von öffentlichen Gütern zu sorgen, sie auch daran gemessen werden, wie gut sie diese Aufgabe erfüllen. Sie werden sich diesem Anspruch auch nicht entziehen können, da sie wahrscheinlich über derartige Versprechungen die Macht erlangt haben. Die Einlösung dieser Leistungsversprechungen setzt eine prosperierende Wirtschaft voraus. Die Regierungen können ihre Versprechen nie allein erfüllen, weil sie dafür nicht organisiert sind und auch nicht organisiert werden können. Sie brauchen daher Wirtschaftswachstum, weitgehende Preisstabilität etc. Die jeweiligen Regierungen sind daher auf Gedeih und Verderben von einer günstigen Wirtschaftsentwicklung abhängig. Sie suchen daher aus *Eigeninteresse* die Zusammenarbeit mit den Wirtschaftsverbänden.

Die Sozialpartner erkannten seit 1957 ziemlich rasch die Bedeutung der jeweilig auftauchenden wirtschaftspolitischen Probleme: Anfang und Mitte der Sechzigerjahre waren es Strukturprobleme und das nachlassende Wirtschaftswachstum, Ende der Sechzigerjahre Anfang der Siebzigerjahre die zunehmende Inflation, später die Notwendigkeit, den Wechselkurs des Schilling anzupassen. Mitte der Siebzigerjahre tauchten Budgetprobleme, gegen Ende der Siebzigerjahre Zahlungsbilanzprobleme auf. Die große Interdependenz zwischen den wirtschaft-

[11] Vorschlag des Expertenkomitees des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, im Tätigkeitsbericht 1960 des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, S. I/58, zitiert nach Institut für Angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Zur Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen — Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Heft 2, Wien 1966, S. 167.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Problemen und die Notwendigkeit, sie *gemeinsam* zu lösen, wurde in Österreich, lange bevor die wirtschaftspolitische Diskussion von *Globalsteuerung* sprach, erkannt. Das Bemerkenswerte war dabei, daß eine solche Globalsteuerung in Österreich nie angestrebt wurde, obwohl hier die Voraussetzungen dafür infolge der Sozialpartnerschaft wahrscheinlich besser als in jedem anderen Land gegeben waren.

Wenn sich die Sozialpartner zusammentaten, um Vorschläge zur gemeinsamen Lösung wirtschaftspolitischer Probleme zu unterbreiten, so waren es dabei nicht die vorgelegten Konzepte oder gemeinsam fixierte explizite Strategien, sondern meist stillschweigende Übereinkünfte über das jeweilige Vorgehen, die zu den Erfolgen der österreichischen Sozialpartnerschaft (Glättung von Lohn- und Preissteigerungen, Vermeidung von Arbeitskämpfen etc.) führten. Die Diskussion fand zwar im Jargon der instrumentalen Wirtschaftspolitik statt, doch es entsteht mitunter der Eindruck, daß niemand so recht an die Rezepte der Ablaufpolitik glaubt. Man benützte wohl die entsprechenden Argumente, sofern sie den eigenen Standpunkt festigten, vor allem in öffentlichen Auseinandersetzungen. Doch das Wesen des *„Spieles"* bestand nicht im Aufeinanderprallen unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Argumente, sondern eher in der Befolgung eines bestimmten Stiles, in der Einhaltung einer Reihe von Regeln und in der Wahrung einer „Ordnung" der Konfliktaustragung. Die Wirtschaftspolitik der Sozialpartner ist also vor allem *prozedural* und hat damit eine Ordnungsfunktion, obwohl von Ordnungspolitik nie gesprochen wird.

Der Kern der sozialpartnerschaftlichen Wirtschaftspolitik ist die enge *Verbindung von Lohnpolitik* und *Wirtschaftswachstum*. Dadurch, daß die Sozialpartner langfristig — allerdings ohne explizite Orientierungsdaten — die Lohnpolitik an dem Produktivitätsfortschritt und der Inflationsrate orientieren, *grenzen sie den Verteilungskonflikt* ein: Sie entscheiden sich damit für die Konstanz der funktionellen Verteilung. Diese Ausklammerung der verteilungspolitischen Auseinandersetzung wird übereinstimmend von den Sozialpartnern als wesentlichster Teil des Basiskonsenses angesehen, auf dem das ganze System beruht. Die Arbeitnehmer haben damit nicht das Endziel einer „gerechten" Verteilung aufgegeben, bekennen sich aber zur Einsicht, daß in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung einer drastischen Verteilungskorrektur eindeutige Grenzen gesetzt sind. Dies gilt nicht für die sekundäre Einkommensverteilung, wo auch dem Bedarfsprinzip durch ein umfassendes System staatlicher Transferzahlungen und differenzierter Besteuerungen Rechnung getragen wird. Dabei kommt die starke Interdependenz zwischen Sozialpartnerschaft und Regierung voll zum Tragen: Es ist in Österreich nichts Außergewöhnliches, daß die Gewerkschaften Vorschläge zur Lohnsteuersenkung in die Diskussion

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bringen und für den Fall, daß diese realisiert werden, Zurückhaltung bei den Lohnforderungen in Aussicht stellen.

Der Verzicht auf eine aktive Verteilungspolitik in Form einer aktiven Lohnpolitik beruht auch auf der Vorstellung, daß eine solche durch selbstinduzierte inflationäre Folgen oder negative Beschäftigungseffekte scheitern würde. Diese Einsicht in Kreislaufzusammenhänge von Löhnen, Preisen und Investitionen, ist dabei nicht auf die Spitzenfunktionäre der Gewerkschaften beschränkt, sondern findet breite Unterstützung bei der Mehrzahl der Arbeitnehmer. Die Förderung der Investitionen und damit des Wirtschaftswachstums dominiert eindeutig die Korrektur der primären Einkommensverteilung, für welche keine Verteilungsziele formuliert werden (hier denken die Sozialpartner konsequent marktwirtschaftlich). Wirtschaftswachstum ist für die Funktionsfähigkeit des Systems sehr wichtig: Solange die Verteilungsunterschiede durch laufende Einkommenserhöhungen und Verbeserungen von Transfers entweder gemildert oder verdeckt werden, fallen sie nicht auf und geben keinen Anlaß zu einer Radikalisierung der Lohnpolitik.

4. Der Bargainingeffekt: Wie kooperativ ist die Sozialpartnerschaft?

Der ständige Interessenausgleich und sein starker prozeduraler Charakter legen es nahe, die Sozialpartnerschaft spieltheoretisch zu untersuchen. Die Heranziehung des spieltheoretischen Ansatzes von Harsanyi durch Neck zur Erklärung der Verbände und der Sozialpartnerschaft ist sehr originell und — wie ich glaube — als Hypothese auch sehr brauchbar. Neck gebührt Dank dafür, daß er nach langer Zeit spieltheoretische Ansätze wieder aufgegriffen hat[12]. Nach Neck sind die Verbände das Ergebnis eines kooperativen Spieles auf einer Ebene und die Sozialpartnerschaft das Ergebnis eines zweiten kooperativen Spieles auf einer anderen Ebene. Diese Spiele seien das Ergebnis eines historischen Lernprozesses und exemplifizierten die These von Harsanyi, daß es in einem kooperativen Spiel immer möglich ist, ein mindestens ebenso gutes Ergebnis für alle Spieler zu erzielen wie in einem entsprechenden nicht-kooperativen Spiel. Die österreichische Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft zeige also die generelle Vorteilhaftigkeit von Kompromissen. Die Harsanyi-Neck-These erscheint zunächst ausgezeichnet als Erklärung der Sozialpartnerschaft zu passen, weil sie das theoretische Fundament einer sehr erfolgreichen Praxis liefert.

---

[12] Für Österreich sind mir zu diesem Thema nur einige ältere Arbeiten von Dieter Bös bekannt, hier z. B. *Dieter Bös*, Spieltheoretische Aspekte sozialer Konflikte, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Jg. 1976, Nr. 4, S. 27.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um diese These auf die Sozialpartnerschaft anzuwenden, müßte Neck aber zumindest zeigen, inwieweit die doch sehr expliziten Annahmen und Schlußfolgerungen Harsanyis für das österreichische Modell zutreffen. Da Neck seine These vor allem als Forschungsprogramm formuliert, möchte ich auf einige Punkte hinweisen, die mir zunächst gegen eine unkritische Übernahme des Harsanyi-Ansatzes zur Erklärung der Verbände und der Sozialpartnerschaft zu sprechen scheinen, ohne damit schon die Unbrauchbarkeit des Harsanyi-Programmes für diesen Zweck behaupten zu wollen. Die folgende Auseinandersetzung mit der Anwendung dieses spieltheoretischen Ansatzes auf die Sozialpartnerschaft läuft nicht darauf hinaus, deren kooperativen Charakter generell zu bestreiten. Es ist der normative[13] Charakter des Harsanyi-Ansatzes, der mir seine Anwendung auf die Sozialpartnerschaft problematisch erscheinen läßt: die Implikation der generellen Überlegenheit des Kompromisses.

Man müßte bei einem Test der Anwendbarkeit der Harsanyi-Neck-These eine Reihe von Fragen stellen. Ich möchte mich hier nur mit folgenden zwei Fragen beschäftigen: Ist die Sozialpartnerschaft ein klassisches Spiel und wie paßt die Sozialpartnerschaft in die Harsanyi-Analyse von bargaining, insbesondere in seine Theorie der gegenseitig erwarteten Rationalität? Auf den wichtigen Einwand, daß bei kooperativen Spielen jedenfalls höhere Transaktionskosten anfallen als bei nicht-kooperativen, kann ich leider aus Platzgründen nicht eingehen. Nach Harsanyi muß ein klassisches Spiel entweder ein vollkommen kooperatives oder ein vollkommen nicht-kooperatives Spiel sein. Bei Spielen mit identischen oder teilweise gemeinsamen Interessen ist die Vereinbarung einer gemeinsamen Strategie vorteilhaft. Eine solche Vereinbarung ist nur sinnvoll, wenn sie stabil ist. Stabilität bedeutet, daß sich die Vereinbarung „selbst durchsetzt" (self-enforcing ist) oder erzwingbar (enforceable) ist. Self-enforcing bedeutet, daß der einzelne Spieler wenigstens solange die gemeinsame Vereinbarung befolgt, als er erwartet, daß es auch der andere tut. Eine Vereinbarung ist erzwingbar, wenn die Regeln die Spieler in der Vereinbarung halten, auch wenn sie ihre Auszahlungen durch Vertragsbruch erhöhen könnten. Spiele, wo die Regeln Vereinbarungen immer bindend und erzwingbar machen, sind nach Harsanyi[14] kooperative Spiele.

Ich stimme mit Neck überein, daß die Sozialpartnerschaft kein vollkommen nicht-kooperatives Spiel ist, weil es erzwingbare Vereinba-

[13] Normativ wird hier im Sinne einer Entscheidungsregel verstanden, ohne daß damit ein *bestimmtes* Ziel z. B. die Maximierung einer Wohlfahrtsfunktion vorgegeben ist.

[14] *John C. Harsanyi,* Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations, Cambridge 1977, S. 110.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungen gibt. Die nicht erzwingbaren Vereinbarungen sind nicht vollkommen selbst-durchsetzend, weil die Interessengegensätze von Arbeitgebern und Arbeitnehmern instabile Vereinbarungen ergeben können. Nicht-kooperatives Verhalten ist also möglich, was einerseits manchmal zu nicht-paretooptimalen Gleichgewichtspunkten (also zu Gefangenendilemma-Situationen) führen kann, und andererseits aber auch die Entstehung sehr brauchbarer gesellschaftlicher Regeln fördert (siehe 5.).

Die Sozialpartnerschaft ist kein volkommen kooperatives Spiel, weil nicht alle Vereinbarungen im strengen Sinn erzwingbar sind. Sanktionen im rechtlichen Sinn existieren nicht. Schiedsrichterlösungen würden wahrscheinlich von den Verbänden als mit der Tarifautonomie unvereinbar angesehen werden, insbesondere dann, wenn sie von der Regierung kämen. Auch die anderen, von Harsanyi angeführten Gründe, wie öffentliche Meinung, Glaubwürdigkeitserwägungen und moralische Gründe, dürften eine geringe Bedeutung haben. Vertrauen und Vertrauensvorschuß, enge Kontakte, gegenseitige Wertschätzung der Spitzenfunktionäre und Imagebildung der Verbände sind dagegen wichtige Faktoren, die — wie Weissel sehr treffend bemerkt — zu einer „Vertragstreue ohne Vertrag" führen[15]. Es entsteht also eine Bindung gerade dadurch, daß es keine Sanktionen gibt. Diese Sanktionslosigkeit von Vereinbarungen der Sozialpartner erleichtert die Rechtfertigung gegenüber den Mitgliedern der einzelnen Verbände und läßt immer auch die Vorstellung bestehen, doch noch von der Vereinbarung abweichen zu können. Ob diese faktische Vertragstreue noch unter Erzwingbarkeit fällt, ist fraglich.

Auch die anderen beiden Voraussetzungen eines klassischen Spieles: vollkommene Information und die Darstellung des Spieles in Normalform[16] sind nicht gegeben. Volkommene Information setzt voraus, daß die Spieler nicht nur die Regeln, die eigene Nutzenfunktion und die der Partner kennen, sondern auch die strategischen Möglichkeiten und die zugänglichen Informationen. Sie müssen mit einem Wort wissen, welches Spiel sie spielen. Trotz der großen Informationsmöglichkeiten und des vielfältigen gegenseitigen Informationsaustausches kennt auch die Sozialpartnerschaft keine volkommene Information. Die strategischen Möglichkeiten sind ebenso wie die Nutzenfunktionen nur vage bekannt. Dies gilt auch für die eigene Nutzenfunktion der Verbände, die ja — wie Neck zu Recht bemerkt — das Resultat des Spieles auf der er-

[15] *Erwin Weissel*, Das „Wunder" der Sozialpartnerschaft — Einige paradoxe Erklärungen, in: Gerald Schöpfer (Hrsg.), Phänomen Sozialpartnerschaft, Wien 1980, S. 87.

[16] *John C. Harsanyi*, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sten Ebene ist (und wo die gleichen Probleme wie beim Spiel der zweiten Ebene auftauchen). Diese Unbestimmtheit gilt schließlich auch für die Regeln. Auch wenn die Sozialpartnerschaft am ehesten als ein Spiel zur Regelfindung aufzufassen ist, bedeutet dies nicht, daß es sich dabei um explizit bekannte Regeln handelt. Hayek hat immer wieder zu Recht darauf hingewiesen, daß eine erfolgreiche Befolgung von Regeln ganz unabhängig von ihrer Kenntnis möglich ist.

Die Verbände als Spieler können daher ihre Strategien nicht in einem Zug darstellen (das Spiel in Normalform abbilden), vor allem aber keine bindenden Erklärungen vorweg abgeben. Die Realität der Sozialpartnerschaft dürfte eher so darzustellen sein, daß eine gewisse Strategieabhängigkeit besteht, und daß die Strategiewahl sehr komplex und nicht von vornherein getroffen, sondern im Verlauf des Bargainingprozesses festgelegt wird.

Die Erklärung der Sozialpartnerschaft als *Bargainingprozeß* ist sehr einleuchtend. Bargainingprozesse treten dann auf, wenn die Parteien erkennen, daß Vereinbarungen möglich sind, durch die sie besser fahren oder jedenfalls nicht schlechter fahren als ohne Vereinbarung, daß es mehrere derartige Vereinbarungen gibt, und daß hinsichtlich der verschiedenen möglichen Vereinbarungen unvereinbare Präferenzen oder entgegengesetzte Interessen bestehen.

Das Faszinierende am Ansatz von Harsanyi liegt darin, daß er *eine bestimmte* Lösung für Bargainingprozesse vorschlägt, während die anderen spieltheoretischen Lösungen immer nur eine Lösungsmenge anbieten. Auf die Sozialpartnerschaft angewendet, würde dies bedeuten, daß unter den bereits geschilderten Voraussetzungen der Theorie sozialpartnerschaftliche Lösungen vorhergesagt werden könnten. Wie kommt dieses interessante Ergebnis zustande? Die Lösung von Harsanyi ergibt sich aus seiner rationalen Theorie der Entscheidung, die eine allgemeine Theorie der individuellen Entscheidung und der Entscheidung in sozialen Situationen (also auch in Spielen) bei Sicherheit, Risiko und Unsicherheit ist. Der Kern der Theorie ist der erwartete Nutzen. Die einzelnen Spieler versehen die möglichen Ergebnisse ihrer Strategien mit (unter Umständen auch subjektiven) Wahrscheinlichkeitswerten und erwarten dies auch von den anderen Spielern. Sie berechnen dann ihre beste Antwort auf die Strategien der anderen Spieler und erwarten dies auch von den anderen Spielern, worauf sie ihre eigenen Strategien im Licht der neuen Situation wieder revidieren und dies auch von den anderen Spielern erwarten usw. Der Suchprozeß konvergiert schließlich in eine einzige Lösung. Diese Lösung reduziert also eine beliebige Komplexität des Problems bis zur Gewißheit einer bestimmten Lösung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die kooperative Lösung läßt zunächst, was die Qualität des Kompromisses (etwa Pareto-Optimalität) anbelangt, Minimax-Lösungen unattraktiv erscheinen (als Lösungen, die unabhängig von der jeweiligen Strategie-Wahl der anderen Spieler eine, vielleicht zwar pareto-inferiore, aber sichere Auszahlung garantieren). Auch Neck scheint von den kooperativen Lösungen sehr angetan zu sein, wenn er über mögliche Koalitionen in einer pluralistischen Gesellschaft spricht. Was spricht nun gegen diese generelle Überlegenheit kooperativer Spiele? Neben einer, wie mir scheint, sehr plausiblen Kritik der Theorie der gegenseitig erwarteten Rationalität durch Watkins[17] ist vor allem ein ordnungstheoretischer Einwand relevant.

Kooperative Spiele sind nur dort angebracht, wo die Vorteile dezentraler individueller Entscheidungen wegfallen. Dies ist vor allem dann gegeben, wenn es sich nicht um die Nutzbarmachung verstreuten Wissens im Wettbewerb handelt, wenn keine Eigentumsrechte begründet werden können und wenn diese nicht über Preise vermarktbar sind. Kooperative Spiele sind dort unverzichtbar, wo starke Interdependenzen zwischen Individuen in der Form bestehen, daß der einzelne nicht seine eigenen Nutzenvorstellungen durchsetzen kann, sondern von Entscheidungen anderer abhängt. Ein typischer solcher Fall ist z. B. die Festlegung gesellschaftlicher Regeln. Die Regelfindung kann nicht über den Markt erfolgen (alle drei erwähnten Kriterien treffen nicht zu), sie ist per definitionem ein Prozeß der kollektiven Entscheidung. Da man wohl davon ausgehen kann, daß dabei die Präferenzen der einzelnen berücksichtigt werden sollen, scheiden auch eine diktatorische Festlegung und die Bestimmung der Regeln durch das Los aus.

---

[17] Watkins kritisiert an Harsanyi vor allem den Bayesianismus. Diese Entscheidungstheorie bildet nach Watkins nicht die Realität von Entscheidungsprozessen ab. In Ungewißheitssituationen gehe man nicht wie unter Gewißbedingungen vor, indem man die Strategie mit dem höchsten erwarteten Nutzen wählt. Risiken, die an Gewißheit grenzen, würden nicht so bewertet, wie dies die Theorie der Nutzenerwartung annimmt. Watkins kritisiert an Harsanyi auch, daß die allumfassende Theorie der rationalen Entscheidung leicht diktatorische Züge annehmen kann. Dies sei — so Watkins — dann der Fall, wenn man jemandem, der *vor* einer Entscheidung seinen Nutzen und seine subjektive Wahrscheinlichkeit bekanntgäbe, sage, eine Entscheidung nach dem erwarteten Nutzen sei eine rationale Entscheidung. In diesem Fall würde man eine Glücksspielpolitik propagieren, die weder Maxima, noch Minima kennt, noch den wichtigen Unterschied zwischen einer Gewißheit und einer Fastgewißheit. Die Theorie könne aber auch leicht dadurch inhaltsleer werden, daß man *nach* einer Entscheidung feststellt, welche der Alternativen, vor denen der Entscheidende stand, die höchste Nutzenerwartung für ihn hatte, weil dann beobachtet werden kann, wofür er sich entschieden hat. Watkins selbst schlägt eine viel einfachere Strategie vor, die im wesentlichen darauf beruht, daß sehr ungewisse Fälle ausgeschieden werden und dann nach dominierenden Strategien gesucht wird. *John W. N. Watkins*, Vollkommene Rationalität, in: *John W. N. Watkins*, Freiheit und Entscheidung, Tübingen 1978, S. 88 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regelfindung im demokratischen Prozeß ist wohl möglich und wahrscheinlich auch der häufigste Fall, doch aus folgenden Gründen nicht in allen Fällen ideal: Regeln sind nicht nur explizite Verhaltensnormen, sondern umfassen auch eine Unzahl von Verhaltensweisen, die sich allmählich entwickelt, „eingebürgert" und verfestigt haben. Diese Regeln entwickelten sich durch ständige Interaktion der Betroffenen in einem Versuchs- und Irrtumsprozeß, der allerdings weder vollkommen isoliert — Marktprozessen — abläuft, noch immer explizites bargaining bedeutet. Gerade die Sozialpartnerschaft trägt wesentlich zur Entwicklung effektiver Regeln der Konfliktaustragung bei.

5. Der Regeleffekt: Die Sozialpartnerschaft als Konvention im spieltheoretischen Sinn

Abschließend möchte ich auf einen spieltheoretischen Ansatz eingehen, der zum Unterschied vom Ansatz Harsanyis kein normativer, sondern ein deskriptiver ist und vielleicht gerade deswegen das Wesen der Sozialpartnerschaft am besten erfaßt. Dieser Ansatz, der vor allem auf Schotter[18] zurückgeht, ist nicht so sehr als Alternative zu dem von Neck präsentierten zu verstehen, sondern als Unterstützung des Anliegens von Neck, spieltheoretische Erklärungsversuche in der Diskussion um die Verbände in Österreich wieder zu forcieren. Welche spieltheoretischen Ansätze sich am geeignetsten für die Erklärung der österreichischen Situation erweisen werden, kann erst dann beurteilt werden, wenn ausformulierte Modelle vorliegen werden.

Schotter zeigt, daß Regeln, Konventionen und Institutionen als Gleichgewichtspunkte von nicht-kooperativen Superspielen entstehen können[19]. Schotters Modell erlaubt es, die Entstehung von Regeln auch ohne explizite Vereinbarung — also ohne eine Bargainingtheorie und

[18] *Gerhard Schwödiauer,* Zur Evolution und Stabilität marktwirtschaftlicher Systeme, in: Erich Streißler und Christian Watrin (Hrsg.), S. 155 f.; *Andrew Schotter,* The Economic Theory of Social Institutions (unveröffentlichtes Manuskript, erscheint demnächst). Schwödiauer verdanke ich die Einsicht in das Manuskript von Schotter.

[19] Der Inhalt der Begriffe „Institution" und „Konvention" unterscheidet sich von dem der Umgangssprache. Nach der Definition von Lewis ist eine Konvention eine von allen akzeptierte Regelmäßigkeit im Sozialverhalten, die das Verhalten in bestimmten wiederkehrenden Situationen spezifiziert und sich selbst durchsetzt (*David K. Lewis,* Convention, A Philosophical Study, Cambridge, Mass. 1969, S. 78). Eine Institution ist eine Konvention, die sich entweder selbst durchsetzt oder erzwingbar ist (*Andrew Schotter,* 1. Kapitel, S. 26). In dieser Terminologie behalten „Regeln" ihren umgangssprachlichen Charakter, wobei es vor allem auf die Abstraktheit von Regeln ankommt. Grob gesprochen sind die meisten Institutionen Regeln, da sie „Regelmäßigkeiten" darstellen, aber nicht alle Regeln sind Institutionen, wie z. B. Vorschriften. Im folgenden werden Regeln im Sinn von Institutionen verstanden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die damit verbundenen Probleme — gleichsam als spontane Ordnung im Hayekschen Sinn zu erklären. Die Sozialpartnerschaft als „Konvention" in diesem Sinn wäre also das Resultat menschlichen Handelns ohne menschlichen Plan, d. h. ohne bargaining. Diese Interpretation trifft genauso wenig die Realität wie die Vorstellung, die Sozialpartnerschaft sei eine gesellschaftliche Konstruktion, also das Resultat einer „Sozialpartnerschaftlichen Verfassung". Die Sozialpartnerschaft ist sicherlich auch Ergebnis von Bargainingprozessen, die aber so vielfältig sind und so oft modifiziert werden, daß man sehr wohl auch von spontaner Ordnung sprechen kann. Obwohl die Kontakte der Verhandler in diesem Bargainingprozeß sehr eng sind, liegt es daher durchaus im Bereich der Möglichkeiten, daß im Endergebnis bestimmte Institutionen ganz unbeabsichtigt enstehen können.

Trifft dies zu, so reicht eine Diskussion über optimale Regeln (also die Erörterung der Frage, wie ideal Kompromisse sind) nicht mehr aus, ja eine solche ist überhaupt nur dann sinnvoll, wenn vorher geklärt wird, wie sich historisch die herrschenden Konventionen und Institutionen entwickelt haben. Was den Ansatz von Schotter für die Analyse der Sozialpartnerschaft so interessant macht, ist, daß für Schotter die Regeln nicht zur institutionellen Struktur des Spieles gehören, sondern das Resultat eines immer wieder gespielten Spieles sind. Auf die Sozialpartnerschaft angewendet, gibt dieser Raster einen Ansatz zur Untersuchung, wie die sozialpartnerschaftlichen Verhaltensweisen entstanden sind und welche Probleme sie lösen. Die Frage ihrer generellen Optimalität ist weniger wichtig als die Untersuchung der Regelmäßigkeit des Verhaltens als Resultat einmal etablierter Regeln und die Erörterung der Bedingungen, unter welchen Verschiebungen in diesen Regelmäßigkeiten wieder neue Regeln produzieren.

Warum sind Regeln, Institutionen und Konventionen notwendig? Sie tragen im allgemeinen erfolgreich zur Lösung all jener Probleme bei, wo Einrichtungen wie „Märkte" und „Preise" versagen. Institutionen erfüllen wichtige Aufgaben, wo es darum geht, Informationen über erwartete Aktionen anderer Marktteilnehmer weiter zu leiten, wenn diese durch Preise nicht koordiniert werden. Institutionen schaffen einen starken Anreiz für solche Koordinationen. Sie kodifizieren Erinnerungen, sie machen die Information in einem Spiel dadurch perfekter, daß sie die Erinnerungen an „vergangene Züge" speichern. Dadurch erlauben sie den Marktteilnehmern effizientere Verhaltensweisen und erhöhen die Informationseffizienz des Systems insgesamt, weil sie ja den Preismechanismus nicht ersetzen, sondern nur weitere Parameter („Daumenregeln", Gebräuche, Usus etc.) einführen. Diese Mechanismen sind unempfindlich gegenüber Faktoren wie Externalitäten, zunehmende Erträge, Diskontinuitäten etc., die die Informa-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsfähigkeit des Preismechanismus sehr beeinträchtigen. Gerade in diesen Fällen erleichtern sie dezentrale Entscheidungen in einem erheblichen Ausmaß. Schotter nennt diese Informationsersparnis „durch Institutionen unterstützte Dezentralität“[20].

Die Praxis der Sozialpartnerschaft paßt sehr gut in dieses Bild. Die Sozialpartnerschaft ist eine Institution (oder enger definiert eine Konvention, weil es keine externen Sanktionsmechanismen gibt). Am Beispiel der preispolitischen Praxis im Rahmen der Paritätischen Kommission konnte gezeigt werden, wie neue Parameter zu einer Ergänzung des Preismechanismus führen. Doch die Regelfindungsfunktion läßt sich auch in vielen anderen Bereichen feststellen. Weissel[21] erklärt die von ihm als Paradoxa der Sozialpartnerschaft bezeichneten Phänomene durch eine Reihe von Verhaltensweisen, die große Ähnlichkeiten mit Regeln haben und die *nicht vereinbart* sind. Bei der „Vertragstreue ohne Vertrag“ wurde bereits auf die Vorteilhaftigkeit der Sanktionslosigkeit für alle Beteiligten hingewiesen. Daneben zählt Weissel noch weitere internalisierte Verhaltensweisen der Verhandler auf, die zwar keine Konventionen im strengen Sinn, aber doch Quasi-Konventionen darstellen.

Besonders wichtig ist im Hinblick auf weitere Verhandlungen der *Vertrauensvorschuß*, weil er für den einzelnen Verhandler moralischen Druck und die Erwartung erzeugt, daß auch der andere Verhandler unter diesem moralischen Druck handelt. Die Zurückhaltung bei der Durchsetzung eigener Forderungen wird mit der erwarteten Zurückhaltung der Gegenseite gerechtfertigt und vice versa (bei Lohnerhöhungen wird z. B. Zurückhaltung angekündigt, falls die Preisfront ruhig bleiben bzw. falls es zu Steuersenkungen kommen wird). Ein weiteres Argument für die Einhaltung von Vereinbarungen ist der Hinweis auf das Prestige der Organisation, das bei Nichteinhaltung gefährdet sein könnte. Hinweise auf mögliche Strategien der Verhandlungspartner dienen als Mittel der *„Domestizierung der eigenen Mitglieder“*. Eine der wohl wichtigsten Verhaltensweisen ist die Tatsache, daß sich die jeweiligen Verbände nach geschlossenen Vereinbarungen in der Öffentlichkeit — und meistens auch im eigenen Bereich — fast nie als Sieger präsentieren, sondern den getroffenen Kompromiß voll als taugliche Problemlösung verantworten.

Der Verzicht auf Abstimmung im engeren Sinn trägt zu diesen Verhaltensweisen bei, d. h. die de facto Einstimmigkeit führt dazu, daß sich die Verbände bemühen, solange wie möglich in den Verhandlungen zu bleiben. Das für andere Bargainingprozesse so typische Drohver-

[20] *Andrew Schotter*, 4. Kapitel, S. 30.
[21] *Erwin Weissel*, S. 88.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halten findet in der Sozialpartnerschaft sehr selten statt und beinhaltet dann meist die Ankündigung, die Sozialpartnerschaft zu verlassen.

All diese Regeln sind zwar zunächst Verhaltensweisen im Bargainingprozeß, wirken jedoch auf das Verhalten der Marktpartner in der Form, daß sie ein „kooperatives" Klima schaffen, welches sich z. B. darin zeigt, daß österreichische Unternehmer die Freisetzung von Arbeitskräften, solange es geht, in der Regel aufschieben.

Die Darstellung der Rolle der Verbände und der Sozialpartnerschaft als Institutionen ist deswegen einseitig, weil die Tätigkeit der Verbände und (in geringerem Ausmaß) der Sozialpartnerschaft vor allem auch die Bereitstellung öffentlicher Güter, also mehr umfaßt als Regelsetzung. Diese Darstellung ist jedoch geeignet, das marktwirtschaftliche Element der Verbände und der Sozialpartnerschaft zu isolieren. Das Wesen der Marktwirtschaft ist nicht die Erreichung konkreter Ziele, sondern die Festlegung von Regeln der wirtschaftlichen Interaktion zwischen Individuen. Dadurch, daß die Verbände und die Sozialpartnerschaft Regeln schaffen, passen sie nicht nur in die marktwirtschaftliche Ordnung, sondern bereichern sie auch.

Die vielfältigen anderen Tätigkeiten der Verbände führen in der Realität aber auch zu Interventionen in die Mikrostruktur. Diese Eingriffe stehen im Widerspruch zu den Vorteilen von dezentralen Lern- und Anpassungsprozessen. Bei der Beurteilung der Sozialpartnerschaft und der Verbände sind Regelsetzung und Bereitstellung öffentlicher Güter einerseits und Eingriffe in die Mikrostruktur andererseits auseinanderzuhalten. Eine klare Trennung erlaubt sowohl die Beibehaltung des Begriffes der Marktwirtschaft im Sinne von Hayek als auch — im Gegensatz zu Hayek — die grundsätzliche Bejahung der Verbände und ihrer sozialpartnerschaftlichen Kooperation als Institutionen. Hayek hat in seiner scharfen Kritik der Verbände ihre Eingriffe in die Mikrostruktur im Auge und vernachlässigt deswegen vielleicht ihre regelsetzende Funktion, obwohl gerade Hayek die Bedeutung von Regeln für die Ökonomie wieder entdeckte, nachdem sie seit der englischen Klassik des 18. Jahrhunderts (trotz der wichtigen Arbeiten von Menger auf diesem Gebiet) fast vergessen waren.

Hayeks Warnung vor Störungen dezentraler Entscheidungsprozesse ist jedoch ernst zu nehmen. In Zukunft sehe ich eine Gefahr für die Sozialpartnerschaft darin, daß sie — aus Sorge, dezentrale Prozesse könnten zur Bewältigung von Knappheiten gewisser Güter nicht ausreichen — Eingriffe in die Mikrostruktur eher forciert, als abbaut. Die Chance der Sozialpartnerschaft besteht darin, daß ihre bisherige Praxis so viel Vertrauen auf die erfolgreiche Lösung von *umfassenden* sozialen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Konflikten schuf, daß eine offene Austragung von Konflikten auf der Mikroebene möglich wird: Da solche Konflikte rasche Lern- und Anpassungsprozesse fördern, könnten die sozialpartnerschaftlichen Regeln dadurch, daß sie ein Entstehen großer sozialer Konflikte verhindern, eine wichtige Bedingung des dynamischen Wandels in der Marktwirtschaft sicherstellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Zum Referat von Holger Bonus

Als ergänzende Begründung für die vom Referenten aufgezeigte, zunehmende Demokratisierung in der Mikroebene wurde die Entwicklung des Produktionsfaktors Arbeit angeführt: Die Arbeitskraft sei ein knapperer Faktor geworden und habe daher ein höheres Gewicht erhalten. Dies habe gleichzeitig dazu geführt, daß sich ein verändertes, offenes Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ergeben habe. Es werde mehr Rücksicht aufeinander genommen, zumal die Schaffung von Betriebsräten eine Milderung des Konfliktpotentials zwischen Vorstand und Beschäftigten bewirkt habe.

Sodann wurde die Frage aufgegriffen, welche Wirkungen von der Mitbestimmung auf die Demokratisierungs- und Sozialkomponente ausgehen. Es wurde die These des Referenten unterstrichen, daß die zunehmende Demokratisierung im Makrobereich die Gefahr gemeinsamer Durchsetzung von Forderungen seitens der Arbeitnehmer und -geber gegen die Regierung beinhalte.

Umstritten war, ob die Mitbestimmung überhaupt zu einer erhöhten Demokratisierung oder ausschließlich zu einer Ausweitung der Sozialkomponente geführt habe. Für letzteres spräche, daß im Aufsichtsrat lediglich die Themen Personal und Investitionen zur Diskussion stünden. Gegen Investitionsentscheidungen würde kaum Einspruch erhoben, während geplante Einschränkungen der Kapazität, die zu Entlassungen oder Stillegungen von Betrieben führten, regelmäßig Widerstand hervorriefen. Dies führe zur Zurückhaltung bei Neueinstellungen und zur Deckung eines zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs durch Überstunden. Die Unbeweglichkeit des Managements gegenüber dem Faktor Arbeitskraft und dem damit verbundenen Sozialballast bewirke, daß die Entscheidungen nicht mehr wettbewerbsgerecht ausfielen. Beispielsweise sei der Strukturwandel im Ruhrgebiet durch die Sozialkomponente behindert worden. Positiv wurde bewertet, daß die Kosten, die im Falle einer Betriebsstillegung dem Entlassenen entstehen, durch die Sozialpläne zumindest teilweise auf die Unternehmen verlagert werden.

Ein zunehmendes Gewicht der Sozialkomponente könne jedoch nicht mit einer allgemeinen Nivellierung gleichgesetzt werden; die prinzipiell nicht aufhebbaren Unterschiede zwischen verschiedenartig be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werteten Arbeitsplätzen, die nicht vollständige Austauschbarkeit von Sach- und Humanvermögen müßten hingegen für die Wirtschaft fruchtbar gemacht werden. Umstritten war, ob die Demokratisierung eine effizientere Allokation der Arbeitskräfte bewirken könne, wenn man die Mitbestimmung auf eine Risikobeteiligung ausweite. Die Demokratisierung berge immer die Gefahr einer zunehmenden Politisierung und ideologischer Auseinandersetzungen in der Arbeitswelt in sich.

Weiterhin wurde die Frage diskutiert, unter welchen Bedingungen die Mitbestimmung einen reibungslosen Arbeitsablauf ermögliche: Dies sei nur bei einem loyalen Verhalten seitens der Arbeitnehmer möglich, nicht jedoch bei Klassenkampf. Dem wurde entgegengehalten, daß es möglich und, folgt man betrieblichen Umfragen, auch wahrscheinlich sei, daß die Mitbestimmung ihrerseits das „schöne Wetter", das sie brauche, selbst schaffe.

Zum Referat von Guy Kirsch

Diskutiert wurde zunächst die Frage, worauf sich das Interesse an einer Ordnung gründe. Die Nachfrage nach Ordnung müsse nicht ausschließlich auf rein ökonomischen Motiven beruhen, sondern könne auch aus kulturellen Entwicklungen oder aus Erziehungsprozessen resultieren. Allerdings seien Ordnungen auch aufgrund von Einzelentscheidungen durchgesetzt worden, ohne daß eine allgemeine Nachfrage bestanden bzw. eine öffentliche Abstimmung stattgefunden habe. Das gelte auch für die Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg. Der Ansicht, daß Ordnungen aufgrund moralischer Erwägungen ent- oder bestehen könnten, wurde vom Referenten damit widersprochen, daß dies höchstens für kleinere Gruppen gelte, in größeren Gruppen sei eher von egoistischen Verhaltensweisen auszugehen. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, daß die zerrüttete Planwirtschaft und das ruinierte Währungswesen nach dem Zweiten Weltkrieg die Marktwirtschaft zur einzig möglichen Alternative habe werden lassen. Zur Stabilisierung dieser Ordnung habe beigetragen, daß sich die Mehrheit zu den „Gewinnern" des Systems zählen konnte und die Verteilung in den Jahren hoher Wachstumsraten noch nicht als problematisch empfunden wurde.

Aufgegriffen wurde weiter das Problem, welche Gründe für den nachlassenden Stellenwert der Ordnungspolitik maßgeblich seien. Man verwies hier auf die gestiegenen Kosten zur Aufrechterhaltung der Marktwirtschaft. Diese Kosten habe man nach dem Kriege, als noch Unklarheit über die weitere wirtschaftliche Entwicklung bestand, nicht voraussehen können. Dies verdeutliche auch, daß in Perioden ungewis-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ser Zukunftserwartungen eher günstige Voraussetzungen für die Entstehung einer Marktwirtschaft gegeben seien. Dem Kostenargument hielt der Referent entgegen, daß auch die Verteidigung der Marktwirtschaft ein Kollektivgut sei, so daß die zur Aufrechterhaltung der Marktwirtschaft erforderlichen Kosten für den einzelnen nicht spürbar seien.

Ergänzend zu den Überlegungen Kirsch wurde darauf hingewiesen, daß auch die Liberalen einen „starken" Staat als Garanten von Freiheit und Rechtssicherheit befürworteten. Insbesondere hätten staatliche Instanzen der Gefahr vorzubeugen, daß die Verbände einen allzu großen Einfluß auf das Wählerverhalten und den Staat selbst ausübten. Bestritten wurde, daß Ordnungspolitik vor und nach dem Zweiten Weltkrieg lediglich in Deutschland konzipiert bzw. betrieben wurde. Auch in den Vereinigten Staaten sei man nach den 20er und 30er Jahren von der Notwendigkeit der Ordnungspolitik überzeugt gewesen.

Kritik an der Ordnungspolitik der 60er und 70er Jahre wurde aus währungspolitischer Sicht geäußert. Während etwa Eucken noch feste Regeln für die Währungspolitik gefordert habe, hätten spätere Ordnungspolitiker mit dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen diese Regeln aufgegeben und die Zerstörung der internationalen Währungsstabilität eingeleitet; die Folge sei, daß Leistungsbilanzdefizite inflationär finanziert würden.

Der Referent wies abschließend auf die Notwendigkeit hin, daß sich nicht nur die Wissenschaft mit Ordnungspolitik zu befassen habe, sondern daß, bevor die „Unordnung" ein allzu großes Ausmaß erreiche, die Brücke zur Politik geschlagen werden müsse.

Zu den Referaten von Reinhard Neck und Meinhard Supper

In der Diskussion der beiden Referate zur Stellung der Verbände innerhalb der österreichischen Wirtschaftsordnung wurde zunächst der Einfluß der Verbände auf Preisstruktur und -niveau erörtert. Die These Necks, daß von den Verbänden erheblicher Einfluß auf die Preisbildung genommen werde, wurde entgegengehalten, daß auch in der geschilderten Wirtschaftsordnung des österreichischen Typs die Produktion letztlich von der Nachfrageseite, d. h. vom Markt gesteuert würde, wobei von den Verbänden lediglich partielle Preisverzerrungen ausgelöst werden könnten. Der Referent unterstrich daraufhin nochmals den beträchtlichen Einfluß der Verbände auf die Preissetzung und hielt dem Einwand die Frage entgegen, wann in der Realität überhaupt von einem konsistenten Preissystem gesprochen werden könne. Eine Antwort darauf habe er in seinem Beitrag gar nicht geben wollen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sondern lediglich den Versuch unternommen, den beobachtbaren Einfluß der Verbände auf die Preisbildung darzustellen und einen ersten theoretischen Erklärungsansatz zu skizzieren. In der weiteren Diskussion wurde gefragt, ob die erwarteten Vorteile der Koalitionsbildung (z. B. in Form gesparter Informationskosten) hinreichende Anreize für die längerfristige Erhaltung von Koalitionen böten oder ob zusätzlicher Verbandsdruck erforderlich sei.

An den Überlegungen *Suppers* wurde kritisiert, daß diese der Verteilungsproblematik nicht hinreichende Beachtung schenkten. Der Referent hielt dem entgegen, daß sich die Zurückhaltung der österreichischen Gewerkschaften in absoluten einkommens- und beschäftigungspolitischen Verbesserungen für die Arbeitnehmer niedergeschlagen habe. Für die Schweiz wurden einige Erfahrungen mitgeteilt, die auch dort einen spürbaren Einfluß der Verbände auf die Wirtschaftspolitik aufzeigen. In Form „quasi-staatlicher Institutionen" bestünde eine enge Verflechtung zwischen Staat und Verbänden, insbesondere in den Bereichen Berufsbildung, Landwirtschaft, Forschung und Regionalpolitik. Die Chancen derartiger Kooperationen lägen in einer Erhöhung der Problemlösungseffizienz; Gefahren könnten dann auftreten, wenn es sich bei den kooperativ geregelten Aufgaben um nicht-öffentliche Güter handele. Kritisch wurde zur Erörterung der Verbandswirtschaft in den beiden Referaten noch angemerkt, daß dabei die Aushöhlung der Staatsfunktionen unbeachtet geblieben wäre. Dem wurde entgegengehalten, daß mit zunehmender Verlagerung wirtschaftspolitischer Aufgaben vom Staat zu den Verbänden lediglich eine Verlagerung im Bereich der kollektiven Entscheidungsstrukturen eintrete.

Werner Ehrlicher, Freiburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 5/I

Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Gerhard Fels, Kiel

Montag, 15. September 1980, 15.00 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Berechtigung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*

Von *Johannes Welcker*, Saarbrücken

1. Die Bedeutung ökonomischer Argumente in der Rundfunkdiskussion

Bei Diskussionen über Rundfunkfragen habe ich festgestellt, daß viele meiner Gesprächspartner mit der derzeitigen Rundfunkorganisation ganz zufrieden sind und daß sie Änderungen dieser Organisation, etwa der Zulassung privater Rundfunkveranstalter, mit einer gewissen Skepsis gegenüberstehen. Man befürchtet eine Verflachung des Programms, eine Einschränkung der persönlichen Kommunikation durch Reizüberflutung, eine Gefährdung der Kinder durch übermäßigen Fernsehkonsum und die Bedrohung einer objektiven Berichterstattung.

Wie Hans Klein gezeigt hat[1], sind das aber — in zeitgemäßem Gewand — genau dieselben Argumente, mit denen man zu allen Zeiten die Pressezensur gerechtfertigt hat. Gerade das Argument, nur eine öffentlich-rechtlich geregelte Berichterstattung garantiere Ausgewogenheit, Objektivität und Unabhängigkeit des Journalisten von seinem Arbeitgeber kann mißbraucht werden und ist in der Vergangenheit mißbraucht worden. Böhmer begründete genau so das Schriftleitergesetz von 1933[2].

Primär ist die Organisation des Rundfunksystems eine Frage, die nach gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten zu beurteilen ist. Gegenwärtig werden die Möglichkeiten Privater, ihre Meinung zu verbreiten, dadurch beschränkt, daß ihnen der Betrieb von Rundfunksendern untersagt ist. Die politische Streitfrage ist, ob das in Art. 5 GG verankerte Grundrecht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei äußern zu können, ein Individualrecht ist, oder ob dieses Grundrecht treuhän-

* Ich danke herzlich Herrn Dipl.-Volkswirt Rolf-Dieter Graß, Herrn Dipl.-Volkswirt Wilfried Krug und Herrn Dipl.-Volkswirt Detlef Müller-Röske, mit denen ich viele anregende Diskussionen über Rundfunkprobleme geführt habe.

[1] *Hans H. Klein*, Rundfunkmonopol oder Pressezensur — Medienfreiheit auf dem Prokrustesbett, in: Presserecht und Pressefreiheit, Festschrift für Martin Löffler, München 1980, S. 111 - 125.

[2] *K. Böhmer*, Die Freiheit der Presse im nationalsozialistischen Staat, 1933, S. 23, zitiert nach Hans H. Klein, S. 124.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

derisch für das Individuum von neutralen öffentlich-rechtlichen Körperschaften wahrgenommen werden muß. Da es heute nicht populär ist, für eine Beschränkung der Meinungsfreiheit einzutreten, nimmt man zur Rechtfertigung der derzeitigen Beschränkung der Rundfunkfreiheit gern Zuflucht zu angeblichen technischen oder ökonomischen Notwendigkeiten. Ökonomische Argumente haben so in der Rundfunkdiskussion eine entscheidende Bedeutung erlangt. Die drei wichtigsten diesbezüglichen Argumente sind die folgenden:

2. Überblick über die ökonomischen Argumente zur Rundfunkdiskussion

Das erste Argument ist, daß von der physikalischen Natur der Hertz'schen Wellen her ein staatliches Monopol des Rundfunks eine Notwendigkeit sei, weil sonst Interferenz aufträte. Es spielte von den zwanziger bis in die fünfziger Jahre dieses Jahrhunderts eine große Rolle.

Das zweite Argument ist, daß Rundfunk öffentlich-rechtlich organisiert sein müsse, weil Rundfunkfrequenzen knapp seien und weil es teuer sei, Rundfunksendungen zu veranstalten. Dieses Argument setzte sich, ausgehend von der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, in den sechziger Jahren durch.

Das dritte Argument ist, daß es aus wohlstandspolitischen Gründen nachteilig wäre, das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol aufzugeben. Dieses Argument hat erst in jüngerer Zeit Bedeutung erlangt, nachdem angesichts der technischen Möglichkeiten von Rundfunksatelliten und Kabelfernsehen offensichtlich geworden ist, daß das Argument der Frequenzknappheit auf schwachen Füßen steht.

3. Hat das Prinzip des „laissez-faire" auf dem Gebiet des Rundfunks versagt?

Zunächst zum ersten — und, wie sich zeigen wird, zu dem für die gesamte Rundfunkdiskussion entscheidenden — Argument, wegen des Aufeinandertreffens, der Interferenz, von Wellen, die auf der gleichen Frequenz ausgesandt werden, sei ein staatliches Monopol des Rundfunks eine Notwendigkeit. Dieses Argument wurde dadurch genährt, daß sich in den zwanziger Jahren in den USA der Rundfunk zunächst völlig ungeregelt entwickelte und daß wegen der Interferenz von Rundfunkwellen ein Rundfunkempfang teilweise unmöglich wurde.

In Deutschland brauchten keine besonderen Gesetze zur Verhinderung von Frequenzwirrwarr erlassen zu werden, „weil die Reichspost auf Betrei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ben und unter der Leitung... (von Hans Bredow, d. V.) es unternommen hatte, unter eigener Verantwortung rechtzeitig eine Regelung durchzuführen, um ein drohendes Chaos zu verhindern...[3]". Bredow, der Vater des deutschen Rundfunks, hatte schon 1923 durch die von ihm initiierte „Verordnung zum Schutze des Funkverkehrs" (RGBl. I, 273) bestimmt, daß Sendeeinrichtungen und Empfangseinrichtungen nur mit Genehmigung der Reichstelegrafenverwaltung errichtet werden durften. Heinz Pohle[4] sieht noch 1955 „das ausschließliche Recht des Staates, Funkanlagen zu errichten und zu betreiben," darin begründet, „daß aus den physikalischen Gegebenheiten der elektrischen Funkwellen... sonst (ein) unvermeidbares Chaos und damit das Ende eines jeglichen geordneten und nutzbringenden Funkverkehrs" folgen würde.

Damit — so wurde argumentiert — habe sich das System des „laissez-faire" diskreditiert. Das trifft jedoch nicht zu. Eine Anwendung des Systems des „laissez-faire" setzt die Definition und die Garantie von Eigentumsrechten durch den Staat voraus[5]. Diese Aufgabe nahm der Staat bei Rundfunkfrequenzen nicht wahr, in erster Linie wohl deshalb, weil sich die Definition von Vermögensrechten an anderen Gütern nicht auf Rundfunkfrequenzen übertragen ließ. Ein Eigentumsrecht an einer Rundfunkfrequenz besteht darin, daß es Dritten untersagt ist, auf dieser Frequenz zu senden. Insofern der wesentliche Inhalt des Eigentumsrechts an Rundfunkfrequenzen ist, daß Dritten ein bestimmtes Verhalten untersagt ist, unterscheiden diese sich nicht von Eigentumsrechten an Sachgütern oder an Grund und Boden. Der herkömmliche Eigentumsbegriff geht aber von der tatsächlichen Herrschaft über die Sache aus, die es bei Rundfunkfrequenzen nicht geben kann. Es bedarf vielmehr einer spezifischen Definition.

Eigentumsrechte an Rundfunkfrequenzen können inputorientiert oder outputorientiert definiert werden. Eine inputorientierte Definition von Eigentumsrechten an Rundfunkfrequenzen würde etwa auf die Stärke und den Standort des Senders[6], auf die Höhe der Sendeantenne und auf die technischen Einrichtungen des Senders Bezug nehmen. Eine outputorientierte Definition von Eigentumsrechten würde einem Rechtssubjekt das alleinige Recht zuweisen, innerhalb einer Region

[3] *Hans Bredow,* Zur Neuregelung des Rundfunks, Wiesbaden-Biebrich 1952, S. 5.

[4] *Heinz Pohle,* Der Rundfunk als Instrument der Politik, Zur Geschichte des deutschen Rundfunks von 1923/38, Hamburg 1955, S. 28. Auch nach *Peter Wiles,* Pilkington and the Theory of Value, in: Economic Journal, Vol. 73, 1963, S. 183 - 200, ist Rundfunk wegen der Möglichkeit des Frequenzwirrwarrs ein „natürliches" Monopol.

[5] *Leo Herzel,* „Public Interest" and the Market in Color Television Regulation, in: University of Chicago Law Review, Vol. 18, 1951, S. 802 - 816 und *Richard H. Coase,* The Federal Communications Commission, in: The Journal of Law und Economics, Vol. 2, 1959, S. 1 - 40, S. 14.

[6] *Jora R. Minasian,* The Political Economy of Broadcasting in the 1920's, in: The Journal of Law and Economics, Vol. 12, 1969, S. 391 - 403, S. 393.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf einer bestimmten Frequenz Signale oberhalb einer bestimmten Feldstärke (gemessen in Volt/Meter) auszustrahlen, unter der Bedingung, daß die Feldstärke seiner Signale in anderen Regionen dieselbe Grenze nicht überschreitet. Auf dieselbe Art wären die Frequenzen hinsichtlich der Bandbreite definiert[7]. Technische Probleme, die hierbei auftreten, wie etwa Mehrwegausbreitung oder Intermodulationsinterferenz sind lösbar.

Die Feldstärke eines Signals an einem bestimmten Ort kann sich durch Reflexion von Wellen durch Bergwände oder ähnliche natürliche Hindernisse über jenen Grad hinaus verstärken, der sich bei einfacher Ausbreitung des Signals ergeben würde (multipath propagation). Für die Ausbreitung von Signalen auf mehreren Wegen gäbe es keine Ausnahme von der allgemeinen Regel, daß das ausgesandte Signal außerhalb des Gebietes, für das ein Eigentumsrecht an der Frequenz besteht eine bestimmte kritische Feldstärke nicht überschreiten darf. Jeder Eigentümer einer Rundfunkfrequenz müßte das mit Hilfe von Richtantennen verhindern.

Zwei Sender, die auf verschiedenen Frequenzen Signale aussenden, können ein Signal auf einer dritten Frequenz erzeugen, die entweder der Summe oder der Differenz der Frequenzen der beiden Sender entspricht (Intermodulationsinterferenz). Intermodulationsinterferenz kann durch die Sender verursacht werden, sie kann aber auch erst im Empfänger entstehen. Entsteht sie durch einen Sender, aber auch nur dann, so ist der Inhaber des Senders für sie verantwortlich. Er kann dem Inhaber der Frequenz, die er stört, entweder eine Entschädigung zahlen oder durch geeignete technische Maßnahmen das Entstehen von Intermodulationsinterferenz verhindern[8].

Aus technischen Gründen wäre es unter Umständen angezeigt, sowohl die inputorientierte als auch die outputorientierte Definition von Eigentumsrechten nebeneinander anzuwenden: die inputorientierte im Bereich bis 50 MHz und im Gigahertzbereich, soweit die Sendungen über Satelliten ausgestrahlt werden, die outputorientierte im Bereich zwischen 50 und 1000 MHz und darüber, soweit der Weltraum von der Signalübertragung nicht maßgeblich tangiert wird. Der Grund für die unterschiedliche Definition von Eigentumsrechten an Frequenzen in verschiedenen Frequenzbereichen ist die unterschiedliche Art der Ausbreitung der Wellen in den verschiedenen Frequenzbereichen. Im Bereich über 50 MHz breiten sich die Wellen geradlinig aus, das heißt, ihre Feldstärke nimmt jenseits des Horizonts stark ab, während die Wellen mit niedrigeren Frequenzen der Erdkrümmung folgen oder, im Kurzwellenbereich, von der Inosphäre reflektiert werden. Die outputorientierte Definition der Eigentumsrechte an Rundfunkfrequenzen ist insofern vorteilhaft, als sie wirtschaftlich sinnvolle Substitution zwischen verschiedenen Inputfaktoren zuläßt. Im Bereich bis 50 MHz ist aber die Feldstärke in einer anderen Region schwerer zu kontrollieren als im Bereich über 50 MHz[9]. Für Sendungen über Satelliten scheint eine outputorientierte Definition von Ei-

---

[7] *Arthur S. De Vany, Ross D. Eckert, Charles J. Meyers, Donald J. O'Hara, Richard C. Scott,* A Property System Approach to the Electromagnetic Spectrum. A Legal-Economic-Engeneering Study, San Francisco 1980, S. 18 - 22.

[8] *Arthur S. De Vany u. a.,* S. 26 - 29.

[9] Die Feldstärke hängt u. a. vom Wetter, von der Atmosphäre, der Ionosphäre, von Gebirgen, Wüsten und Ozeanen und von Sonnenstürmen ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gentumsrechten derzeit nicht möglich zu sein, weil die für die Feldstärke der ausgesandten Signale in bestimmten Regionen verantwortlichen Faktoren noch nicht hinreichend erforscht sind. Der derzeit für die drahtlose Kommunikation wichtigste Frequenzbereich ist der über 50 MHz, so daß die outputorientierte Definition von Eigentumsrechten an Frequenzen die größere praktische Bedeutung haben dürfte.

Auch der internationale Fernmeldevertrag steht der Definition von Eigentumsrechten an Frequenzen auf nationaler Ebene nicht entgegen.

In den Ländern mit privaten Rundfunkanstalten werden derzeit bereits Lizenzen an private Veranstalter vergeben. Vergibt man solche Lizenzen über längere Fristen und macht sie handelbar, was durch den internationalen Fernmeldevertrag nicht untersagt ist, so hat man ein einem Eigentumsrecht in den wesentlichen Eigenschaften gleichartiges Vermögensrecht geschaffen. Zwar werden Frequenzen im Internationalen Fernmeldevertrag als „internationales Treugut" bezeichnet. Das steht aber der Definition von Eigentumsrechten auf nationaler Ebene nicht entgegen, sofern diese innerhalb der Grenzen definiert werden, die das internationale Recht setzt, z. B. also unter dem Vorbehalt, daß die Frequenzen nicht einem anderen Land zugewiesen werden.

Bei erdgebundenen Sendern mit Frequenzen von über 50 MHz spielt der Internationale Fernmeldevertrag sowieso eine geringere Rolle, weil in diesem Frequenzbereich weniger multinationale Probleme auftreten, sondern hauptsächlich bilaterale Probleme mit Anrainerstaaten.

Die erstmalige Zuteilung von Frequenzen durch den Staat kann durch eine Versteigerung[10] oder freihändigen Verkauf, aber auch nach anderen Zuteilungskriterien erfolgen. Anschließend kann *die Verteilung von Frequenzen auf einzelne Rechtsträger dem freien Handel* überlassen werden. Der Staat kann ein Frequenzregister ähnlich dem Grundbuch führen, durch das Rechtssicherheit und Transparenz gewährleistet werden.

4. Bedingt die Knappheit von Rundfunkfrequenzen eine öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks?

Auch das zweite Argument für ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol, das Argument der Frequenzknappheit, würde sich erledigen, wenn Eigentumsrechte an Frequenzen definiert wären und wenn demzufolge ein Handel von Frequenzen stattfände. *Die Frequenzknappheit ist nicht naturgegeben.* Sie folgt vielmehr daraus, daß es keinen Handel von Frequenzen gibt, daher auch keine Preise für Frequenzen gibt und daher *keine Knappheitsindikatoren.* Dieser Um-

[10] *Richard H. Coase,* The Economics of Broadcasting and Government Policy, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 56, 1966, S. 440 - 447, setzt sich für eine Versteigerung von Frequenzen anstatt der üblichen kostenlosen Zuteilung ein, da die unentgeltliche Zuteilung eine Subvention von ohnehin gewöhnlich nicht bedürftigen Privaten bedeutet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stand ist von den Gerichten nicht beachtet worden, die wiederholt darüber zu entscheiden hatten, ob das Gebot des Grundgesetzes, daß jeder Bürger seine Meinung frei äußern und verbreiten kann, mit dem staatlichen Rundfunkmonopol vereinbar sei.

Das Bundesverfassungsgericht hatte 1961 darüber zu entscheiden, ob die Rundfunkgesetze der deutschen Länder, die ein Monopol der öffentlich-rechtlichen Landesrundfunkanstalten in dem jeweiligen Land vorsahen, verfassungsrechtlich zulässig seien. Das Bundesverfassungsgericht bejahte diese Frage, weil beim Rundfunk „sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außerordentlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben" würde (BVerfGE 12, 205, 261).

Das Bundesverwaltungsgericht rückte 1971 von dem Grundsatz des Bundesverfassungsgerichts ab, daß eine Beschränkung des Individualrechts der Meinungsfreiheit nur aufgrund der besonderen Knappheitssituation bei Rundfunkfrequenzen zulässig sei. Es unterstellte zugunsten eines privaten Klägers, der Rundfunk betreiben wollte, daß „eine Vermehrung der Frequenzen um ein Vielfaches" sowie eine „Senkung der Kosten für die sendetechnischen Anlagen und für die Gestaltung des Fernsehprogrammes gegeben sei" (BVerwGE 39, 159). Das Argument, Rundfunkfrequenzen seien in besonderem Maße knapp und Rundfunksendungen ließen sich nur mit einem besonders hohen finanziellen Aufwand produzieren, wurde für die Entscheidung als unerheblich eingestuft. Die Klage des Privaten auf Zulassung zur Veranstaltung von Rundfunksendungen wurde nichtsdestotrotz mit dem Argument abgewiesen, Frequenzen stünden nur in so begrenzter Anzahl zur Verfügung, daß nicht „jedermann" oder wenigstens nicht allen „gesellschaftlich relevanten Kräften" eine Sendelizenz zugeteilt werden könne (BVerwGE 39, 159).

1973 wurde die bayerische Verfassung durch Artikel 111 a Abs. 2 Satz 1 ergänzt, demzufolge Rundfunk nur in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft betrieben werden darf. Eine Verfassungsklage gegen diesen Artikel wurde vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof abgewiesen. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof befand 1977: „Es ist zu beachten, daß die Zahl der zur Ausstrahlung von Rundfunksendungen zur Verfügung stehenden Frequenzen beschränkt ist und es aller Voraussicht nach auch in Zukunft bleiben wird. Selbst wenn mit Hilfe technischer Mittel in der nächsten Zeit sich die auszustrahlenden Programme vermehren lassen, so jedenfalls zumindest nicht in der Weise, daß *jedermann* (Sperrung im Original) die Möglichkeit eingeräumt werden könnte, Rundfunk und Fernsehsendungen auszustrahlen" (BayVGH, N.F., 30, II, 78, 95/6).

Der Grundgedanke des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes von 1961 war, daß Rundfunk öffentlich-rechtlich organisiert sein *dürfe*, weil ein wirksamer Wettbewerb von Rundfunkveranstaltern nicht gewährleistet sei. Der Grundgedanke des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes ist, daß Rundfunk öffentlich-rechtlich organisiert sein *müsse*, weil Rundfunkfrequenzen ein knappes Gut sind. Das Bundesverwaltungsgericht von 1971 läßt die Frage offen, ob die Zulassung von privaten Rundfunkveranstaltern möglich sei, bevor die Knappheit von Rundfunkfrequenzen überhaupt aufgehoben ist. Es sieht aber die denkbare Zahl der zur Verfügung stehenden Frequenzen als zu gering an, um private Rundfunkveranstalter zulassen zu können, ohne

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß es angibt, wie groß die Zahl der Rundfunkfrequenzen sein müßte, damit private Rundfunkveranstalter zugelassen werden könnten.

Eine Verallgemeinerung des Urteils des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes führte zu der eigentümlichen Konsequenz, daß Güter dann in Gemeineigentum stehen müßten, wenn nicht „jedermann" sie besitzen kann. Solche Güter sind u. a. alle Produktionsmittel. Auch Druckereien kann nicht jeder besitzen, und auch eine Zeitung kann nicht jedermann herausgeben. Von daher müßte man auch die private Herausgeberschaft von Zeitungen ablehnen. Man kann m. E. die öffentlich-rechtliche Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland nicht mit ökonomischen Argumenten rechtfertigen, die auf eine Umgestaltung unserer Wirtschaftsordnung hinauslaufen würden. Die Gerichte müssen sich der Frage stellen, ob die Rundfunkfreiheit und auch die Pressefreiheit nach Art. 5 GG Individualrechte sind. Sie dürfen sich nicht hinter ökonomischen Argumenten verschanzen.

Die Zuteilung von Frequenzen an die Verwender (Militär, Luftfahrt, Seeschiffahrt, mobiler Landfunk, Radioastronomie, Rundfunk etc.) erfolgt zum *Preise von Null*. Das hat zur Folge, daß mit Rundfunkfrequenzen verschwenderisch gewirtschaftet wird und daß der Bedarf der Verwender sehr groß ist. Überall dort, wo der Produktionsfaktor „Frequenzraum" gegen die Produktionsfaktoren Arbeit oder Kapitalgüter substituiert werden könnte, fällt die Entscheidung zugunsten des Produktionsfaktors Frequenzraum, weil dieser kostenlos ist. Hätten Rundfunkfrequenzen Preise, so würde dies nicht nur die Einführung frequenzraumsparender Techniken fördern, sondern es würde auch die Suche nach neuen frequenzraumsparenden Techniken anregen. Schon heute steht für den Lang-, Mittel- und Kurzwellenbereich die Einseitenbandtechnik zur Verfügung, die eine Verdoppelung der Sender in diesen Wellenbereichen ermöglichen würde[11]. Bisher wurde diese Technik in keinem Land der Welt eingeführt, weil sie einen höheren finanziellen Aufwand für das Ausstrahlen von Rundfunksendungen erfordert und weil Rundfunkfrequenzen in der ganzen Welt kostenlos zugeteilt werden, man also durch die Einsparung von Rundfunkfrequenzen keine finanziellen Vorteile hat.

Auch die Zuteilung von Frequenzen für Rundfunkzwecke überhaupt richtet sich nicht nach ökonomischen Kriterien. Die Zuteilung von Frequenzen erfolgt in einem zweistufigen Verfahren: Zunächst melden Vertreter der einzelnen Dienste (Militär, Rundfunk etc.) ihren Bedarf an. Diese Anforderungen werden von der Bundesregierung zur Grundlage ihrer Anforderungen bei den Funkverwaltungskonferenzen gemacht, auf denen in einem ersten Schritt zunächst den einzelnen Verwendungszwecken („Diensten") Frequenzbereiche zugewiesen werden (Frequenzbereich-Zuweisungspläne). In einem zweiten Schritt werden durch gesonderte Funkverwaltungskonferenzen die Frequenzen auf die einzelnen Länder verteilt und diese stellen wiederum nationale Frequenzverteilungspläne auf. Entscheidend ist, daß in diesem Verteilungs-

[11] *Ingo Dahrendorf*, Die Versorgung der Bevölkerung mit Hörfunk- und Fernsehprogrammen, in: ARD Jahrbuch 1978, Hamburg 1978, S. 51 - 64, S. 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prozeß die Dringlichkeit des Bedarfs der einzelnen Verwender nicht gegeneinander abgewogen werden kann. Private Rundfunkveranstalter etwa haben keine Möglichkeit, auf den Frequenzverteilungsprozeß Einfluß zu nehmen und die Dringlichkeit ihres Bedarfes zu artikulieren: Da Rundfundfunk in der Bundesrepublik Deutschland ein öffentlich-rechtliches Monopol ist, werden die Bedürfnisse an Frequenzen für Rundfunkzwecke von vornherein nur von einer Kommission der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten artikuliert, die kein Interesse daran haben, das dem Rundfunk als Dienst mehr Frequenzen zugewiesen werden, als es den Bedürfnissen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten entspricht. Dem wohnt eine Tendenz zur Zementierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunkmonopols inne, da jederzeit nachgewiesen werden kann, daß für die Zulassung privater Rundfunkanstalten keine Frequenzen zur Verfügung stehen und alle dem Rundfunkbereich überhaupt zugewiesenen Frequenzen von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bereits belegt sind[12].

Somit ist nicht nur die Nutzung, sondern auch die Allokation der verfügbaren Frequenzen nicht an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientiert. Bliebe man bei der unentgeltlichen Zuteilung von Frequenzen, so würde sich auch durch fünf Satellitenfrequenzen und 30 Kabelprogramme am Mangel an Sendemöglichkeiten nichts ändern.

Die Meinung, daß Rundfunk *deshalb* von öffentlich-rechtlichen Veranstaltern durchgeführt werden müsse, weil die Veranstaltung von Rundfunksendungen für Private zu teuer sei, ist mittlerweile durch die Erfahrung eindeutig widerlegt worden.

Daß das Bundesverfassungsgericht diese Meinung vertreten hat, könnte unter Umständen damit zusammenhängen, daß das Gebührenaufkommen in der Bundesrepublik Deutschland weit höher ist, als in irgend einem anderen Land der Welt (siehe Tabelle). Während etwa Großbritannien ein Gebührenaufkommen von 2 Milliarden DM hat, ist das Gebührenaufkommen in der Bundesrepublik Deutschland 3 Milliarden DM. Hinzu kommt, daß die deutschen Rundfunkanstalten zusätzlich zirka 1,5 Milliarden DM Werbeeinnahmen haben, während der BBC, der staatlichen britischen Rundfunkgesellschaft, Werbung untersagt ist.

Ob der Aufwand der deutschen Landesrundfunkanstalten deshalb so hoch ist, weil die Landesrundfunkanstalten vom Staate unabhängig sind und es demzufolge niemand gibt, der ihrem Finanzgebahren hinsichtlich ihrer Sachentscheidungen Zügel anlegt, kann nicht abschließend beurteilt werden. Es sei in diesem Zusammenhang nur auf die Feststellung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten hingewiesen, daß der

[12] Man könnte durch Einsparung von Frequenzen in anderen Verwendungen die Zahl der für den Rundfunk zur Verfügung stehenden Frequenzen noch erheblich vermehren. Nach Aussagen des ehemaligen Ökonomen der Federal Communications Commissions Dallas W. Smythe im Jahre 1952, wurden für Rundfunkzwecke nur 2,3% aller Frequenzen vollständig und 7,2 % aller Frequenzen teilweise belegt. So *Richard H. Coase,* The Federal Communications Commission, S. 15. Daß die Möglichkeiten der verfügbaren Frequenzen nicht voll genutzt werden, hat für die Bundesrepublik Deutschland *Heinrich G. Merkel,* Die Gewaltenteilung und das Monopol, in: Festschrift für Hans Braun, Bremen 1963, S. 127 - 136 gezeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hörfunk- und Fernsehgebühren 1979 (Japan 1976/77) in ausgewählten Ländern

Land	Hörfunkgebühr in der jeweiligen Währung	Hörfunkteilnehmer[a] in Tsd.	Gesamtes Hörfunkgebührenaufkommen		Fernsehgebühr in der jeweiligen Währung	Fernsehteilnehmer[a] in Tsd.	Gesamtes Fernsehgebührenaufkommen		Gesamtgebührenaufkommen gerundet auf 0,5 Mrd. DM	Kurs[b]
			in der jeweiligen Währung	in Mill. DM			in der jeweiligen Währung	in Mill. DM		
	(1)	(2)	(3)=(1) · (2)	(4)=(3) · (10)	(5)	(6)	(7)=(5) · (6)	(8)=(7) · (10)	(9)=(4) + (8)	(10)
Bundesrepublik Deutschland	45,60 DM	20 681	943 Mill. DM	943	110,40 DM	18 994	2 097 Mill. DM	2 097	3	1
Frankreich	—	17 806	—	—	310,00 FF	14 376	4 457 Mill. FF	1 924	2	100 FF = 43,165 DM
Großbritannien	—	39 500	—	—	25,00 £	18 061	452 Mill. £	1 796	2	1 £ = 3,977 DM
Niederlande	37,50 hfl	4 131	155 Mill. hfl	141	126,00 hfl	3 946	497 Mill. hfl	453	0,5	100 hfl = 91,132 DM
Schweden	—	3 291	—	—	480,00 skr	3 077	1 477 Mill. skr	641	0,5	100 skr = 43,408 DM
Italien	3585 Lir	13 434	48 Mrd. Lir	107	48760 Lir[c]	12 884	628 Mrd. Lir	1 400	1,5	1000 Lir = 2,229 DM
Japan					8 520 Yen (75 DM) Farbe; 5 040 Yen (44 DM) Schwarz-weiß				1,5	100 Yen = 0,88 DM

a) Abzüglich der Teilnehmer mit Gebührenbefreiung bzw. reduzierten Gebühren
b) Amtlicher Devisenkurs an der Frankfurter Börse, durchschnittlich im Monat Juni 1979, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1979, S. 77 + ; Japan Ende 1977

c) Farbfernsehen

Quelle: Media Perspektiven 8/79, S. 574 u. 575 und Media Perspektiven, Daten zur Mediensituation in der BRD, S. 2, 1979. *Masami Ito:* Broadcasting in Japan, London, Henley and Boston 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prozentsatz der mit einem Gehalt von B 9 - B 11 Besoldeten bei den Rundfunkanstalten zwei Prozent ausmacht, gegenüber 0,1 % in der sonstigen Verwaltung, der Anteil der mit B 2 - B 11 Besoldeten 18,6 % gegenüber 2,5 % in der sonstigen Verwaltung[13]. Die Kommission konstatierte auch, daß die Tendenz besteht, sich mit den Gehältern an der freien Wirtschaft, mit den Versorgungsleistungen aber am öffentlichen Dienst zu orientieren[14]. Fehlende Kontrolle der Sachentscheidungen hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit durch eine dem Markt oder wenigstens der Regierung verantwortliche Instanz verhindert auch Rationalisierung und technischen Fortschritt. Beispielhaft wird das an der Verzögerung der Einführung der Elektronischen Berichterstattung in der Bundesrepublik Deutschland deutlich. Nach Lahann[15] bietet dieses Verfahren sowohl qualitative als auch wirtschaftliche Vorteile. Trotzdem wird es in den deutschen Rundfunkanstalten nur zögernd eingeführt. Einmal sind nämlich die deutschen Rundfunkanstalten bestrebt, auch Investitionen nicht durch Kreditaufnahme sondern aus den laufenden Gebühren zu finanzieren, zum anderen dringen die Intendanten auch nicht auf die Einführung dieser Technik, da sie die Arbeitsweise und Beschäftigungsmöglichkeit des redaktionellen Personals und anderer Berufsgruppen radikal verändern würde. Das Fehlen von Konkurrenz ermöglicht die Beibehaltung einer wirtschaftlich und technisch überholten Produktionsweise.

Wie immer man auch zu den Programmen der italienischen Rundfunksender stehen mag, so beweisen sie doch, daß die Veranstaltung von Rundfunk auch mit bescheidenen Mitteln möglich ist. Es gibt in Italien, wo 1976 das staatliche Rundfunkmonopol vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde[16], ca. 1600 Hörfunk- und 300 Fernsehsender. Auch in den USA gibt es ca. 400 Fernsehveranstalter, die ihre Programme durchaus nicht nur von den drei networks (Gesellschaften zur Programmproduktion, deren Programme einschließlich Werbung von den Sendegesellschaften abonniert werden) beziehen. Einen Teil des Programms produzieren alle Rundfunkanstalten selbst und neuerdings machen einzelne lokale Veranstalter auch den networks Konkurrenz, indem sie ihre Programme über Satellit in die ganzen USA ausstrahlen, so daß ihre Sendungen in den gesamten USA von Kabelfernsehgesellschaften in ihre Netze eingespeist werden können.

---

[13] Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, Erster Bericht, Mainz, den 23. Juli 1977, S. 61.

[14] Ebd., S. 55.

[15] Vgl. zum Folgenden *Gerhard Lahann*, Elektronische Berichterstattung, in: ARD-Jahrbuch 1979, Hamburg 1979, S. 23 - 31.

[16] Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 28. 7. 1976, Gazzetta Officiale della Republica Italiana N. 205, S. 5923.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Wohlstandsökonomischer Vergleich verschiedener Organisationsformen des Rundfunks

Das dritte Argument für das öffentlich-rechtliche Rundfunkmonopol ist, daß es wohlfahrtspolitische Vorteile gegenüber anderen Organisationsformen des Rundfunks biete. Das für die konkrete Organisation wesentlichste Organisationsmerkmal ist die *Finanzierung von Rundfunksendungen.* Sie können durch

1. Werbeeinnahmen,
2. allgemeine Steuern,
3. zweckgebundene Steuern (Rundfunk„gebühren" und Rundfunkgerätesteuern) oder
4. Preise (Pay-TV)

finanziert werden.

Ein eindeutiges wissenschaftliches Urteil über die volkswirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der einzelnen Finanzierungsformen ist nicht möglich. Es spricht jedoch vieles dafür, daß unter wohlfahrtsökonomischen Aspekten die Finanzierung miteinander konkurrierender Rundfunkanstalten durch Werbung als die günstigste Alternative zu bezeichnen ist.

Werden Rundfunksendungen aus *allgemeinen Steuermitteln* finanziert, so hat dies unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten den Nachteil,

1. daß man nicht weiß, ob die Konsumenten bereit wären ein Programm des produzierten Umfangs und der produzierten Qualität zu finanzieren und
2. daß vergleichsweise schwache Anreize zur Kostenminimierung bei den Produzenten des Rundfunkprogramms bestehen.

Die Entscheidung über die Produktion von Rundfunksendungen ist ständig erneut zu treffen. In solchen Fällen ist es unzweckmäßig, auf die Information zu verzichten, ob die Konsumenten bereit sind, die Mittel für die Produktion des Gutes auszugeben, die tatsächlich aufgewendet werden[17].

Erfolgt die Finanzierung über Rundfunkgebühren oder über Rundfunkgerätesteuern, so hat dies den Nachteil,

1. daß die optimale Nutzung der ausgestrahlten Rundfunksendungen dadurch verhindert wird, daß Nichtzahlungswillige vom Rundfunkempfang ausgeschlossen werden,

---

[17] *R. M. McKean, J. R. Minasian,* On Achieving Pareto Optimality — Regardless of Cost, in: Western Economic Journal, Vol. 5, 1966, S. 14 - 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. daß nicht garantiert ist, daß die produzierten Programme nach Quantität und Qualität dem Geschmack des Publikums entsprechen und
3. daß vergleichsweise schwache Anreize zur Kostenminimierung bestehen.

Und ein System des *Pay-TV* hat den *Nachteil,*

1. daß Nichtzahlungswillige ausgeschlossen werden und Rundfunksendungen damit volkswirtschaftlich nicht optimal genuzt werden und
2. daß nicht unerhebliche Kosten für den Ausschluß von Nichtzahlungswilligen anfallen.

Je mehr die Rundfunkveranstalter sich speziell auf die Präferenzen von einzelnen Zielgruppen einstellen, etwa indem Preise für einzelne Sendungen berechnet werden, desto höher sind die Kosten des Einsammelns der Geldbeträge.

Eine Finanzierung durch *Werbeeinnahmen,* mit Konkurrenz der Rundfunkveranstalter, bietet praktisch *keine Nachteile,* jedoch die folgenden *Vorteile* gegenüber anderen Finanzierungsformen:

1. Kostenloser Empfang für jedermann;
2. Begrenzung des Ressourceneinsatzes in der Rundfunkindustrie;
3. Finanzielle Anreize zur Kostenminimierung;
4. Kostengünstige Produktion von Werbung;
5. Information der Verbraucher über die beworbenen Produkte;
6. Quantität und Qualität der Sendungen entsprechen dem Publikumsgeschmack.

Allenfalls wird von manchen als Nachteil empfunden, daß die produzierten Rundfunkprogramme all zu sehr dem Geschmack der Mehrheit der Rundfunkteilnehmer entsprechen.

Sowohl die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als auch die Politiker haben ein Interesse daran, daß die Einführung eines durch Werbung finanzierten Rundfunks verhindert wird, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deshalb, weil für sie Zwänge zur Kostenminimierung und zur rigorosen Ausrichtung des Programms an den Wünschen der Rundfunkteilnehmer entstehen, Politiker deshalb, weil die politische Werbung für sie teurer wird. Es kann daher nicht verwundern, daß ein durch Werbung finanzierter Rundfunk im ungünstigsten Licht dargestellt wird[18].

[18] Eine Streitschrift gegen einen von Privaten betriebenen Rundfunk, in der sich alle folgende Argumente finden, ist *Hans J. Kleinsteuber,* Fernsehen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erstens wird behauptet, Werbung habe für den Konsumenten keinen Wert. Bei dieser Argumentation wird übersehen, daß der Verbraucher erst dann in der Lage ist, vage Bedürfnisse in konkrete Nachfrage nach einem Produkt umzusetzen, wenn er darüber informiert ist, welche Mittel geeignet sind, seine Bedürfnisse zu befriedigen[19]. Die Kosten der Beschaffung von Informationen über die Produkte durch die Verbraucher wären um ein Vielfaches höher als die Kosten, die der Produzent zur Verbreitung einer Information über sein Produkt aufwenden muß.

Zweitens wird behauptet, daß ein durch Werbung finanzierter Rundfunk gar nicht kostenlos sei. Der Verbraucher bezahle den Rundfunk dadurch, daß er für die Produkte, für die im Rundfunk geworben wird, einen höheren Preis bezahlen müsse als ohne Rundfunkwerbung. Es ist aber völlig offen, ob sich die Stückkosten der effektiv abgesetzten Menge als Summe von Produktionskosten und Werbekosten infolge von Rundfunkwerbung verringern oder erhöhen, da Rundfunkwerbung wegen ihrer großen Breitenwirkung besonders für Produkte mit sinkenden Produktionsstückkosten in Betracht kommt[20]. Außerdem darf man die Auswirkungen der Werbekosten auf den Produktpreis nicht unabhängig von den Informationskosten der Verbraucher sehen. Bei Waren, für die nicht geworben wird, muß der Käufer einen großen Teil der Kosten der Information über das Produkt tragen. *Durch Werbung werden Informationskosten vom Käufer auf den Verkäufer über-*

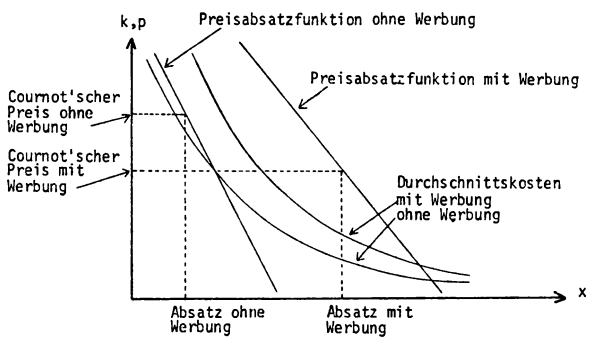
---

und Geschäft, Kommerzielles Fernsehen in den USA und in Großbritannien — Lehren für die Bundesrepublik, Hamburg 1973, insbes. S. 187 - 194.

[19] Die Tatsache, daß Werbung, obwohl sie kostenlos abgegeben wird, für den Empfänger der Werbebotschaft ein wertvolles Gut ist, wird besonders betont von *Lester G. Telser*, Supply and Demand for Advertising Messages, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 56, 1966, S. 457 - 466, S. 458.

[20]

Mögliche Lage des Cournot'schen Preises ohne Werbung und bei gewinnoptimalem Werbebudget



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragen. Schließlich hat der Verkäufer bei der Verbreitung von Werbeinformationen natürliche Kostenvorteile, da auch Werbeinformationen öffentliche Güter sind. *Eine Zunahme der Werbeausgaben kann bedeuten, daß die Informationskosten der Volkswirtschaft als Summe der von Käufern und Verkäufern aufgewendeten Kosten sinken.*

Drittens wird argumentiert, für den Rundfunk würden Ressourcen in ähnlicher Menge auf jeden Fall verbraucht, unabhängig davon, ob der Rundfunk durch Gebühren oder durch Werbeeinnahmen finanziert werde. Man muß aber berücksichtigen, daß im Falle eines durch Werbung finanzierten Rundfunks in anderen Bereichen der Werbewirtschaft insoweit Ressourcen eingespart werden, als diese anderen Formen der Werbung durch Rundfunkwerbung substituiert werden. Darüber hinaus führt die Konkurrenz zwischen privaten Rundfunkveranstaltern zu einer größeren Wirtschaftlichkeit im Rundfunkbereich. Auch hierdurch werden Ressourcen eingespart. Weiter vernachlässigt die Argumentation, daß, wie eingangs dargelegt, Werbung selbst ein wertvolles Gut ist. Angenommen, es würden derzeit weniger Werbespots gesendet als in einem kommerziellen Programm gesendet würden, so ist keineswegs gesagt, daß der Nutzen des Rundfunks für die Rundfunkteilnehmer dadurch höher ist.

Als *viertes* Argument gegen einen durch Werbung finanzierten Rundfunk wird schließlich angeführt, das Rundfunkprogramm sei im Gegensatz zu einem aus Gebühren finanzierten Rundfunkprogramm von minderer Qualität. Es orientiere sich am billigen Massengeschmack. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß ein am Massengeschmack orientiertes Programm unter wohlstandsökonomischen Aspekten selbst dann als positiv zu bewerten wäre, wenn der Vorwurf einer minderen Qualität eines solchen Programmes zuträfe. Objektive Maßstäbe zur Messung der Programmqualität fehlen uns. Es gibt aber gewichtige Beispiel dafür, daß der kommerzielle Rundfunk auch politische Bildung besser vermittelt als der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Es sei hier nur daran erinnert, daß die einzige Sendung der Nachkriegszeit, in der das deutsche Volk nahezu vollständig mit dem Problem des Antisemitismus konfrontiert wurde, der Film Holocaust war, eine Produktion des privaten US-Fernsehens. Auch gibt es in den USA mehr und informativere Nachrichtensendungen als bei uns. Die amerikanischen Rundfunkanstalten senden im Durchschnitt dreieinhalb Stunden Nachrichten am Tag. Das System der elektronischen Nachrichtensammlung, das eine aktuellere politische Bildberichterstattung ermöglicht als die herkömmliche Filmtechnik, wird in den USA fast ausschließlich angewendet, während es bei uns nur ausnahmsweise Verwendung findet[21].

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

6. Auswirkungen des staatlichen Besitzmonopols an Rundfunkfrequenzen

Durch ein System der kostenlosen Lizenzierung Privater durch den Staat, wie es in den Staaten mit privaten Rundfunkanstalten ausnahmslos angewendet wird, werden die Rundfunkanstalten sowohl in wirtschaftlicher als auch in politischer Hinsicht erpressbar. Sie haben in der Regel erhebliche Investitionen getätigt. Das können Investitionen in Sendeanlagen oder Investitionen in eine Organisation zur Programmproduktion sein. Diese werden wertlos, wenn ihnen die Lizenz entzogen wird. In Deutschland war es der gefeierte Vater des deutschen Rundfunks, Bredow, der gleich zu Beginn der Rundfunkentwicklung in Deutschland die von ihm durch die „Verordnung zum Schutze des Funkverkehrs" geschaffene Funkhoheit des Staates dazu benutzte, um Private wirtschaftlich zu erpressen. Er ermunterte in den Jahren 1922/3 Private zur Errichtung von Sendeeinrichtungen. Als diese Privaten die Sendeeinrichtungen errichtet hatten und um Genehmigungen zur Ausstrahlung von Rundfunksendungen nachsuchten, verweigerte Bredow ihnen diese Genehmigungen. Er erteilte sie ihnen erst, als sie sich bereit erklärten, die Stimmenmehrheit der Gesellschaften, die Sendeeinrichtungen errichtet hatten, an die von ihm kontrollierten Reichsrundfunkgesellschaft kostenlos abzutreten[22]. Auf diese Weise erreichte er, daß die Mittel, die er für den Aufbau eines Reichsrundfunks brauchte, nicht vom Parlament bewilligt werden mußten. Er wollte verhindern, daß im Parlament eine politische Debatte über die Finanzierung des Rundfunks geführt wurde und daß der Rundfunk damit in den Parteienstreit geriete.

Auch die privaten Rundfunkgesellschaften der USA oder Japans sind darauf angewiesen, daß ihre Sendelizenzen von den zuständigen Behörden verlängert bzw. nicht widerrufen werden. Das veranlaßt sie dazu, sich mit aggressiver Kritik an der Regierung zurückzuhalten. Die Rundfunkgesellschaften müssen versuchen, der Regierung zu gefallen. Les Brown, ein intimer Kenner des Rundfunkgeschäfts der USA, schreibt, daß Nachrichten oft so formuliert oder sogar zensiert werden, daß sie dem Präsidenten gefallen, und daß Life-Berichterstattungen, etwa über Proteste gegen den Vietnamkrieg, aus dem gleichen Grund nicht gesendet worden sind[23].

Das Fernsehen übt heute in geringerem Ausmaß eine Kontrolle gegenüber der Regierung aus als die Presse. Wenn für die Regierung

---

[21] *Gerhard Lahann*, S. 28 und 31.

[22] *Heinz Pohle*, S. 50/51.

[23] *Les Brown*, The Business behind the Box, New York 1971, S. 221.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unangenehme Tatbestände enthüllt werden, so sind es stets Presseorgane, nie aber Rundfunkgesellschaften, die an diesen Enthüllungen maßgeblich beteiligt sind. Rundfunkgesellschaften operieren, auch in den USA[24], nicht nach unterschiedlichen journalistischen Philosophien, sondern bieten nur einen neutralen Einheitsstil.

Nur Eigentumsrechte an Rundfunkfrequenzen oder, was äquivalent ist, langfristige, übertragbare Lizenzen garantieren wirkliche Unabhängigkeit der Rundfunkanstalten vom Staat. Gäbe es Eigentumsrechte an Rundfunkfrequenzen und damit eine von jeder Einflußnahme der Regierung freie Berichterstattung des Rundfunks ohne die Verpflichtung zur „Ausgewogenheit", aber mit freimütiger Parteilichkeit der Programmgestaltung, gäbe es Konkurrenz von Ideen statt „Objektivität", so wäre m. E. auch unserer Demokratie ein Dienst erwiesen.

[24] *Les Brown*, S. 255.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerb im Fernmeldebereich

Von *Günter Knieps*, Bonn, *Jürgen Müller*, Brighton
und Fontainebleau und *Carl Christian von Weizsäcker*, Bonn

1. Einleitung

Der Ordnungspolitik in einer Wettbewerbsordnung obliegt die ständige Aufgabe zu überprüfen, ob historisch einmal festgelegte Abgrenzungen zwischen dem Wettbewerbsbereich und den Ausnahmebereichen noch gerechtfertigt sind. Dieser grundsätzlich immer wichtigen Thematik wollen wir uns im folgenden anhand einer Fallstudie annehmen, die einige Aktualität beanspruchen kann. Der Fernmeldebereich ist unter den hier interessierenden ordnungspolitischen Kriterien in den letzten Jahren öffentlich diskutiert worden[1]. Diese Diskussion hat ihre Parallelen im Ausland, insbesondere in den USA, aber zunehmend auch in anderen, europäischen Ländern.

Das ordnungspolitische Interesse am Fernmeldebereich ist nicht zufällig. Dieser Wirtschaftssektor hat auf Grund technologischer und allgemeinwirtschaftlicher Entwicklungen eine rasche Expansion und Umstrukturierung erfahren. Rasch sinkende Kosten, durch die Datenverarbeitung geschaffene völlig neue Anwendungsmöglichkeiten und mit steigendem Lebensstandard überproportional wachsende Nachfrage nach Leistungen waren und sind verantwortlich für die große Dynamik des Telekommunikationssektors. Angesichts dieser Dynamik muß neu überprüft werden, ob die alten Begründungen für das staatliche Fernmeldemonopol eigentlich aufrechterhalten werden können. Unsere Untersuchung steht unter der Devise: soviel Wettbewerb als möglich. Gerade die genannte technologische und wirtschaftliche Dynamik des Bereichs läßt es geraten erscheinen, den Wettbewerb als Entdeckungs-

[1] Vgl. z. B. den Briefwechsel zwischen dem Vorsitzenden der Wirtschaftsministerkonferenz Anton Jaumann und dem Bundespostminister Kurt Gscheidle über „Ordnungs- und wettbewerbspolitische Probleme der Errichtung neuer und der Erweiterung bestehender Dienste der Deutschen Bundespost auf dem Gebiet der Telekommunikation" (Schreiben von Anton Jaumann am 13. 7. 1978 und Beantwortung dieses Schreibens durch Kurt Gscheidle am 4. 9. 1978). Darüber hinaus sei auf den Abschlußbericht des von der Wirtschaftsministerkonferenz eingesetzten Arbeitskreises Deutsche Bundespost und Fernmeldemonopol, Wiesbaden, Februar 1980, verwiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verfahren[2] hier zu nutzen. Das durch die technische Entwicklung hier geschaffene Potential wartet auf seine Entdeckung und wirtschaftliche Umsetzung. Nirgendwo ist die Rolle des Wettbewerbs plausibler als hier. Keinesfalls können althergebrachte Abgrenzungen hier noch gedankenlos fortgeschrieben werden.

Im anschließenden zweiten Teil führen wir in die herkömmliche und bis heute gültige Fernmeldepolitik der Deutschen Bundespost als Inhaber des Fernmeldemonopols ein. Im dritten Teil stellen wir die grundsätzliche Frage nach einer geeigneten Abgrenzung von Monopol- und Wettbewerbsbereich im Fernmeldewesen. Im vierten Teil konkretisieren wir die Forderung nach einer liberalen Endgerätepolitik, und im fünften Teil betrachten wir die Rolle der Post im Endgerätebereich.

2. Das Fernmeldewesen als wettbewerblicher Ausnahmebereich

2.1 Der Fernmeldebereich als natürliches Monopol

Der traditionelle Ausgangspunkt der Fernmeldepolitik ist die Vorstellung, daß es sich hier um einen Bereich handelt, in dem der Wettbewerb nicht funktionsfähig ist. Diese Sichtweise des Fernmeldebereichs als wettbewerblichem Ausnahmebereich basiert insbesondere auf der Vorstellung, daß es sich hier um ein natürliches Monopol handelt. Ein natürliches Monopol liegt dann vor, wenn ein einzelner Anbieter jede im relevanten Bereich der Nachfrage liegende Leistungsmenge kostengünstiger liefern kann als eine Mehrzahl von Anbietern[3]. Erhebliche Größenvorteile (economies of scale) sind hierfür die Ursache. Wie bei anderen Versorgungsnetzen auch (z. B. Gas, Elektrizität) beruhen die Größenvorteile im Fernmeldebereich vor allem auf den Vorteilen eines Netzverbundes. Das Verkehrsaufkommen kann z. B. verdoppelt werden, ohne das doppelt soviel Kapital in das Netz investiert werden muß. Diese Größenvorteile führen bei diesem einen Anbieter zu Marktmacht, deren Mißbrauch durch staatliche Kontrolle zu verhindern ist. Es ist a priori nicht garantiert, daß das natürliche Monopol und somit die gesamtwirtschaftlich kostengünstigste Lösung sich am Markt automatisch durchsetzt. Insbesondere kann das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit ein natürliches Monopol dazu zwingen, für gewisse Produkte Preise zu verlangen, die es Wettbewerbern ermöglicht, diese Produkte ohne Verluste konkurrierend anzubieten. Dieses Phänomen wird in der einschlägigen Literatur[4] vielfach als Rosinenpicken (im Englischen mit

[2] Vgl. *Friedrich A. von Hayek*, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, N.F., Bd. 56, Kiel 1968.

[3] Mathematisch läßt sich diese Eigenschaft durch eine subadditive Gesamtkostenfunktion im relevanten Bereich der Nachfrage charakterisieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einem anderen Bild als cream skimming = die Sahne abschöpfen) bezeichnet. Die Wettbewerber machen sich Leistungen des ursprünglichen (monopolistischen) Anbieters zunutze, um dazu komplementäre Leistungen gewinnbringend anzubieten und ihm die verlustbringenden Leistungen zu überlassen. Die im Zusammenhang mit dem natürlichen Monopol auftretenden Probleme führten in der Vergangenheit weltweit zu staatlicher Regulierung des Fernmeldebereichs.

Es haben sich zwei Arten staatlicher Regulierung im Fernmeldebereich herausgebildet: Staatliche Regulierung privater Unternehmen, die insbesondere in den Vereinigten Staaten praktiziert wird und die Regulierung durch öffentliche Unternehmen, die in Westeuropa vorherrscht[5]. Dabei stehen die Regulierung des Marktzutritts, Preis- und Gewinnregulierung im Vordergrund.

2.2 Das gesetzliche Fernmeldemonopol

Das ausschließliche Recht des Bundes, Fernmeldeanlagen, d. h. Telegrafenanlagen für die Übermittlung von Nachrichten, Fernsprechanlagen und Funkanlagen zu errichten und zu betreiben, wurde erstmals im Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches vom 6. April 1892 niedergelegt[6]. Im Gesetz über Fernmeldeanlagen vom 14. Januar 1928 (FAG) sind dessen Bestimmungen übernommen worden und daher im wesentlichen bis heute gültig. Träger dieses Rechts sind im einzelnen das Postministerium (für den zivilen) und das Verteidigungsministerium (für den militärischen) Bereich. Dem Bundespostministerium ist das Recht vorbehalten, die Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb von Fernmeldeanlagen an Dritte zu erteilen (§ 2 FAG) sowie die Bedingungen der Verleihung festzusetzen. Daneben gibt es den Bereich der genehmigungsfreien Fernmeldeanlagen (§ 3 FAG) z. B. für den inneren Dienst von Behörden und Gemeinden.

---

[4] Das Problem des Marktzutritts bei natürlichen Monopolen wird im englischsprachigen Bereich in der „sustainability"-Literatur behandelt: vgl. z. B. *J. C. Panzar, R. D. Willig,* Free Entry and the Sustainability of Natural Monopoly, in: The Bell Journal of Economics, Vol. 8, 1977.

[5] Regelmäßig wiederkehrende administrative Eingriffe, die die Vertragsfreiheit von Personen oder Organisationen in größerem Umfang beeinträchtigen, werden im folgenden im Anschluß an Emil Sax (1878) als staatliche Regulierung bezeichnet.

Eine Übersicht über staatliche Regulierung ist in: *Alfred E. Kahn,* The Economics of Regulation, New York 1971 und *Jürgen Müller, Ingo Vogelsang,* Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, gegeben.

[6] Vgl. *E. Horstmann,* 75 Jahre Fernsprecher in Deutschland 1877 - 1952, hrsg. vom Bundesministerium für das Post- und Fernmeldewesen, Frankfurt 1952.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nach Art. 73 Grundgesetz kommt dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Post- und Fernmeldewesen zu. Die Ausführung ist der Post übertragen. Nach Art. 87 GG ist die Post als bundeseigene Verwaltung zu führen. Die maßgebliche Grundlage für die rechtliche Stellung der Post ist das Postverwaltungsgesetz (PostVwG) von 1953. Der Postverwaltungsrat, der ebenfalls durch das Postverwaltungsgesetz geschaffen wurde, übt gewisse Kontroll- und Aufsichtsfunktionen über die Post aus. Ihm obliegt beispielsweise die Genehmigung des Haushalts der Post. Der Postverwaltungsrat[7] muß außerdem Veränderungen in den Tarifstrukturen und die Einführung neuer Dienste genehmigen (§ 12 PostVwG). Dem Bundespostminister ist die Zuständigkeit für das Erlassen von Benutzungsverordnungen, d. h. der Rechtsverordnungen über die Bedingungen und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen des Fernmeldewesens übertragen (§ 14 PostVwG). Das Fernmeldewesen ist somit auch aus juristischer Sicht ein wettbewerblicher Ausnahmebereich. Dies wird auch durch das Faktum hervorgehoben, daß das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) — insbesondere die Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen — auf die Post weitgehend keine Anwendung findet (vgl. § 99 GWB).

2.3 Die Ausschöpfung des Fernmeldemonopols durch die Post

Im letzten Abschnitt wurde dargelegt, daß der Fernmeldebereich der Bundesrepublik auf Grund gesetzlicher Bestimmungen weitgehend der Post als öffentlichem Unternehmen unterstellt ist. Diesen Handlungsspielraum hat die Post in der Vergangenheit in den verschiedenen Bereichen des Fernmeldewesens nicht gleichmäßig stark ausgeschöpft. Im folgenden soll hierüber ein kurzer Überblick gegeben werden.

2.3.1 Das Betreiben und die Nutzung der Fernmeldenetze

Die Post ist alleiniger Betreiber öffentlicher Übertragungs- und Vermittlungseinrichtungen (Fernmeldenetz)[8]. Das Fernmeldenetz wird durch die Post geplant, ausgebaut und unterhalten. Die Post nimmt die Beschaffung der Fernmeldeanlagen für den Ausbau und die Unter-

[7] Von den 19 Mitgliedern des Postverwaltungsrates sind 5 Mitglieder des Bundestages und Bundesrates, 7 Mitglieder der Postgewerkschaft, 5 Mitglieder aus dem Bereich der „Gesamtwirtschaft", 1 Sachverständiger für das Fernmeldewesen und 1 Sachverständiger für das Finanzwesen.

[8] Die in der Fernmeldeordnung gegebene Netzdefinition umfaßt sowohl die Übertragungs-, Vermittlungs- als auch die Teilnehmereinrichtungen. Im Rahmen dieser Arbeit ist es zweckmäßig, zwischen Netzbereich (im engeren Sinne) und Endgerätebereich zu unterscheiden. In einem späteren Abschnitt wird darauf noch ausführlich eingegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haltung des Netzbereichs vor. Dadurch hat sie am Markt für Fernmeldeeinrichtungen eine bedeutende, auf Nachfragemacht begründete Stellung. Die Post stellt nicht nur das Fernmeldenetz bereit, sondern regelt auch dessen Nutzung. Die Post bestimmt, ob und in welchem Umfang Fernmeldeeinrichtungen von Dritten benutzt werden dürfen, mit denen kein Teilnehmerverhältnis besteht. Die Möglichkeiten der Nutzung von Teilnehmereinrichtungen zugunsten Dritter und die Weitergabe von Nachrichten für andere wird sehr restriktiv gehandhabt, weil die Post ein Vermittlungsmonopol beansprucht und es auch benutzungsrechtlich absichert.

2.3.2 Die Zulassung von Endgeräten

Die technische Ausgestaltung sämtlicher Einrichtungen des Fernmeldesystems (einschließlich der Endgeräte) unterliegt den jeweiligen Vorschriften der Post. Die Einhaltung der Vorschriften wird von der Post durch das Fernmeldetechnische Zentralamt (FTZ) geprüft. Das FTZ hat einmal die Aufgabe, die Eignung von Geräten für die Beschaffung durch die Post zu prüfen. Dies sind Geräte, die im Fernmeldenetz eingesetzt werden (z. B. Telefonvermittlungssysteme oder von der Post ihren Kunden als Endgeräte bereitgestellt werden, wie z. B. Fernsprechhauptanschlüsse. Sodann überprüft das FTZ Geräte des Endgerätesektors, die die Hersteller auf den Markt bringen wollen, um sie den Telekommunikationskunden zu verkaufen (z. B. Fernschreibgeräte, Fernsprechnebenstellenanlagen). Diese Geräte müssen vom FTZ zugelassen werden. Die Zulasseng hängt ab von der Einhaltung von Sicherheitsbedingungen für Betreiber und Netz und Vorschriften zur Sicherung der Kompatibilität von Netz- und Endgerätebereich. Darüber hinaus sind in der Vergangenheit aber auch Kriterien zur Vereinfachung der Wartung, geschäftspolitische Kriterien der Post und wettbewerbspolitische Kriterien berücksichtigt worden. Bei der Beschaffung von Vermittlungseinrichtungen dominierte in der Vergangenheit das Konzept der Geräteeinheitstechnik. Das gleiche Konzept wird ebenfalls für Telefonapparate bei Hauptanschlüssen verwendet[9]. Entsprechend der Regel- und Ergänzungsausstattung für Nebenstellenanlagen (vgl. Beilage 5 der Fernmeldeordnung) werden durch die Zulassung bei Nebenstellenanlagen neben den technisch-physikalischen Pflichtwerten insbesondere die Leistungsmerkmale und Ausbaustufen von Fernsprechnebenstellenanlagen festgelegt. Die Zulassungsvorschriften bedingen so maßgeblich die Angebotspalette von Neben-

[9] Zum Konzept der Einheitstechnik vgl.: *A. Dohmen*, Die Deutsche Bundespost als Auftraggeberin der Elektroindustrie, in: Institut für Bilanzanalysen: Die Elektroindustrie in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe Branchenanalyse, Nr. 26, 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stellenanlagen. Ein Anbieter, welcher auf Grund technischer Weiterentwicklungen neue Leistungsmerkmale wie die Integration verschiedener Funktionen (Sprach-, Daten-, Textverarbeitung) in einem Endgerät verwirklichen und mit einem neuen Produkt in den Markt einsteigen will, wird zunächst auf Grenzen stoßen, die durch die Zulassungsbedingungen gesetzt sind. Ein solcher Produzent wird mit einem längeren Zulassungsverfahren rechnen müssen; evtl. erhält er zunächst keine Zulassung oder nur eine Zulassung für ein entsprechend den Vorschriften abgeändertes, daher konventionelleres Gerät. Bei den Fernschreibern nimmt sich die Post ebenfalls das Recht, die technische Gestaltung und die betrieblichen Bedingungen der Teilnehmereinrichtungen zu bestimmen. Die Zulassungspraxis des Fernmeldetechnischen Zentralamts in der Vergangenheit hat hier dazu geführt, daß bislang nur zwei Gerätetypen zugelassen worden sind.

2.3.3 Das Bereitstellen und Warten der Endgeräte

Die Post hat ihr aus dem Fernmeldeanlagengesetz abgeleitetes Recht, sämtliche Endgeräte bereitzustellen und zu warten, zu keiner Zeit voll ausgeschöpft. Sie nimmt vielmehr bei der Bereitstellung der Endgeräte eine Haltung ein, die bei den verschiedenen Endgerätearten von der Ausübung eines Monopols bis zur Nichtbeteiligung variiert.

Die Post ist alleiniger Anbieter von (einfachen) Fernsprechapparaten, Mitanbieter von Nebenstellenanlagen[10] und Zusatzeinrichtungen zur Übertragung von Daten (Modems und andere Schnittstellengeräte). Darüber hinaus ist die Post auch beschränkt im Fernkopierdienst tätig (20 %ige Marktanteilsbegrenzung)[11]. Die Post ist nicht Anbieter von Telexteilnehmereinrichtungen. Die Post entwickelt und produziert die von ihr bereitgestellten Anlagen nicht selbst, sondern bezieht sie von der Fernmeldeindustrie und verkauft oder vermietet sie nach Anrechnung einer Handelsspanne zu den in der Fernmeldeordnung festgesetzten Gebühren an die Kunden. Die Post wartet die von ihr bereitgestellten Geräte, darüber hinaus die Telexteilnehmereinrichtungen.

[10] Nach einer Entscheidung der Postverwaltung ist das Bereitstellen und Warten von Nebenstellenanlagen durch Private seit dem Jahre 1903 möglich, vgl. *J. Aubert*, Fernmelderecht, 3. Auflage, Hamburg 1979.

[11] Die Post hat sich hier in Abstimmung mit dem Wirtschaftsminister einer Selbstbeschränkung eines Marktanteils von 20 % unterworfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Neuabgrenzung von Wettbewerbs- und Monopolbereichen im Fernmeldewesen

3.1 Die Entwicklung der Telekommunikationstechnologie

Es gibt kaum eine Branche, die in den letzten Jahren solch starke technologische Veränderungen erfahren hat, wie der Telekommunikationsbereich. Die rapiden Fortschritte der Mikroprozessortechnik, der neuen Übertragungsmedien und der Computertechnik führen zu starken Veränderungen sowohl im Übertragungs- und Vermittlungsbereich als auch im Endgerätebereich. Eine bedeutende Anwendung der Mikroprozessoren besteht in der Entwicklung von Kommunikationsterminals. Dabei besteht die Möglichkeit, Mikroprozessoren für verschiedene Anwendungen zu programmieren, d. h. sie „intelligent" zu machen. Integrierte Terminals können verschiedene spezialisierte Geräte zur Informationseingabe und -ausgabe ersetzen[12]. Sie ermöglichen Ton-, Daten- und Bildübertragung in einem Gerät. Die Funktionen der über Jahrzehnte beinahe unverändert gebliebenen Telekommunikationsendgeräte (Telefon, Fernschreiber etc.) werden durch neue Endgeräte erheblich erweitert. Intelligente, integrierte Terminals werden in Zukunft vor allem in Unternehmungen und Verwaltungen, aber auch in privaten Haushalten immer stärkere Bedeutung erlangen. Die Integration von Kommunikations- und Datenverarbeitungsanlagen im geschäftlichen Bereich und das Potential der neuen Telekommunikationsformen auch im privaten Bereich haben zur Folge, daß der Sektor der Endgeräte gegenüber dem Übertragungsnetz immer mehr an Bedeutung gewinnt. Eine weitere wichtige Entwicklung im Telekommunikationsbereich ist die Entwicklung neuer Übertragungstechnologien, insbesondere des Laser — Glasfaser — Kanals, der Nachrichtensatelliten und des Mobilfunks. Die raschen Fortschritte während der letzten Jahre sowohl in der Lasertechnik als auch in der Glasfaserherstellung machen die Anwendung optischer Nachrichtenübertragung zunehmend kostengünstiger[13].

Seitdem der erste kommerzielle Kommunikationssatellit in den USA im Jahre 1965 eingesetzt worden ist, hat sich jede folgende Generation von Satelliten durch größere Kommunikationskapazität und höhere Ausstrahlungskraft verbessert; größere Sendestärke bewirkt, daß kleinere Bodenstationen benutzt werden können. Die Fortschritte der

[12] Vgl. *W. Baer*, Telecommunications Policy in the 1980, in: Glen O. Robinson (Ed.), Communications for Tomorrow, New York 1978.

[13] Vgl. *H. Ohnsorge*, Die Revolution der Nachrichtentechnik nach der Erfindung der Informationstheorie und der Erfindung des Transistors, Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für elektronische Nachrichtentechnik der Stiftung Hasler-Werke, Bonn, Dez. 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Satellitentechnologie führen zu einer Reduzierung der Kanalkosten um etwa 40 % pro Jahr[14]. Bei Verwendung der Satelliten werden die Übertragungskosten weitgehend entfernungsunabhängig. Das Telefongespräch Bonn-Köln und Bonn-New York kostet den Betreiber gleich viel.

Unter den Technologien zur lokalen Verteilung von Informationen hat der Mobilfunk am stärksten durch den Einsatz der Mikroprozessortechnologie profitiert. Die momentan sich in der Entwicklung befindlichen Mobilsysteme machen intensiven Gebrauch von der Mikroprozessortechnik zur Verarbeitung und Steuerung von Signalen mit dem Ziel, das beschränkt verfügbare Spektrum möglichst effizient zu nutzen.

3.2 Wettbewerb im Fernmeldenetz?

Es stellt sich zunächst die Frage, inwieweit der Einsatz neuer Technologien (Satelliten, Mikrowellen etc.) die Bedeutung der Skalenerträge im Fernmeldenetz verändert hat. Weder die Ergebnisse der Literatur[15], noch die verschiedenen, von uns mit Experten geführten Gespräche konnten bisher diese Frage endgültig klären. Es läßt sich gegenwärtig jedoch die Tendenz feststellen, daß die Skalenerträge im Fernverkehr im relevanten Bereich der Nachfrage an Bedeutung abnehmen, während sie im Ortsverkehr nach wie vor große Bedeutung haben. Trotz der veränderten Bedeutung der Skalenerträge läßt sich zumindest gegenwärtig noch davon ausgehen, daß das Fernmeldenetz als Ganzes die Eigenschaft eines natürlichen Monopols besitzt.

Wenn ein natürliches Monopol im Angebot von Telekommunikationsleistungen vorliegt, so ist prima facie nicht einzusehen, wie Wettbewerber überhaupt eine Chance haben, wenn sie versuchen, gegen das dominante Unternehmen anzutreten. Denn gemäß Definition müssen sie als kleinere Anbieter ja Kostennachteile haben. Es ist aber jedem wohlbekannt, daß Wettbewerb im Mehrproduktfall auch bei großen Größenvorteilen dann möglich ist, wenn die von dominanten Unternehmen verlangten Preise nicht überall den Kosten entsprechen. Die Telefontarife sind bundesweit einheitlich entfernungsabhängig gestaffelt. Die Kosten der Darbietung dieser Fernmeldeleistungen sind aber nicht bundesweit gleich. Ein Wettbewerber könnte erfolgreich auftreten — selbst bei höheren Kosten in der Darbietung vergleichbarer Leistungen — wenn er sich auf Teilmärkte beschränkt, in denen

[14] Vgl. *Lewis L. Branscomb*, Computer Technology and the Evolution of World Communication in: 2nd World Telecommunication Forum, I.4.1, ITU Genf 1979.

[15] Ein Literaturüberblick findet sich in: Charles River Associates Inc. (Ed.), The Economics of Competition in the Telecommunications Industry, Boston, August 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Diskrepanz zwischen Preisen (Tarifen) und Kosten groß ist. So könnte er insbesondere im Angebot von Leistungen für Großabnehmer auf Hauptstrecken rentabel anbieten.

Wie die amerikanische Erfahrung zeigt, ist insbesondere durch die Mikrowellentechnik und durch die Satellitenübertragung im Fernverkehr ein weitgehend kabelfreier Teilmarkt entstanden, der — bei entsprechenden Verbindungsmöglichkeiten mit dem übrigen Netz — rentablen Wettbewerb mit dem dominanten Unternehmen zumindest solange erlaubt, als dieses nicht seine Preise der neuen Wettbewerbssituation anpaßt.

Von den Gegnern der Zulassung des Wettbewerbs im Netz wird bei der Ausnutzung solcher Marktchancen von Rosinenpicken gesprochen. Das Rosinenpicken stört die mit der Tarifeinheit einhergehende interne Subventionierung solcher Benutzergruppen, die mit hohen Kosten bedient werden müssen durch solche Gruppen, deren Versorgung mit niedrigen Kosten möglich ist. Allokationsmäßig (effizienzmäßig) muß diese interne Subventionierung ungünstig beurteilt werden. Das Prinzip der Tarifeinheit bei Kostenheterogenität widerspricht dem effizienzmäßig günstigen Prinzip der Kostenwahrheit von Preissignalen. Die mit der Tarifeinheit angestrebten Ziele regionalpolitischer und verteilungspolitischer Natur könnte man im Prinzip durch offene und direkte Subventionen besser und billiger erreichen (offene Subventionen sind allerdings politisch schwerer durchsetzbar).

Natürlich gibt es bei der Einführung von Wettbewerb im Netz eine Reihe zusätzlicher Probleme, von denen hier das der Aufrechterhaltung der Kommunikationskompatibilität am Rande zu erwähnen wäre. Auch die Investitionspolitik mag bei nach wie vor wichtigen Größenvorteilen besser aus einer Hand gelenkt werden. Aus diesem Grund scheint eine Zulassung des Wettbewerbs im Netz nichts zu sein, was überstürzt werden sollte. Wir haben in der Bundesrepublik auch den Vorteil, aus den amerikanischen Erfahrungen zu lernen.

3.3 Abgrenzung von Netz- und Endgerätebereich

Da die unmittelbaren Chancen für den Wettbewerb im Endgerätebereich größer sind als im Netz, muß man sich um eine geeignete Abgrenzung beider Bereiche bemühen. Dieser Frage wenden wir uns jetzt zu.

Die wesentliche Schwierigkeit einer eindeutigen Abgrenzung von Netz und Endgerätebereich beruht auf dem, was wir den „föderalistischen" Charakter des Fernmeldesystems nennen wollen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Um zu erklären, was wir meinen, beschreiben wir kurz ein hypothetisches „nichtföderalistisches" System der Telekommunikation. Seine Kunden haben die Eigenschaft, daß es keine Teilgruppen gibt, innerhalb derer die Kommunikationsbedürfnisse intensiver wären als zwischen den übrigen Teilgruppen. In diesem System bereitete die Abgrenzung keine besonderen Schwierigkeiten: als Netz würde man dort die Summe der Systembestandteile ansehen, die im engeren Sinne den Transport der Informationssignale von einem Teilnehmer zum anderen bewerkstelligen. Als Endgerätebereich wären die Bestandteile anzusehen, die die Codierung der Signale beim Sender und ihre Decodierung beim Empfänger bewirken. Es spricht vieles dafür, daß unter den genannten Bedingungen einer „nichtföderalistischen" Kundenstruktur diese Abgrenzung bei sinnvoller Interpretation auch wesentliche technologische Änderungen überdauern würde, und daß die Behandlung des so abgegrenzten Netzbereichs als natürliches Monopol ohne Wettbewerb und des so abgegrenzten Endgerätebereichs als Wettbewerbsbereich wirtschaftspolitisch sinnvoll ist.

Gegenüber diesem „nichtföderalistischen" Modell ist die Wirklichkeit wesentlich komplizierter. In jenem „nichtföderalistischen" Modell gibt es zum Beispiel keinen Bedarf an Nebenstellenanlagen. Diese sind erst sinnvoll, wenn für Teilgruppen (etwa Angehörige der gleichen Organisation) ein besonders hoher interner Kommunikationsbedarf besteht. Nun wird man Nebenstellenanlagen heute ohne Zweifel dem Endgerätebereich und nicht dem Netzbereich zuordnen. Aber im Sinne der oben vorgeschlagenen Definition wären sie zumindest zum Teil Netzbestandteil, da sie in den Leitungen und dem Vermittlungssystem Informationstransportleistungen vollführen.

Die „föderalistische" Struktur der Fernmeldeteilnehmer bedeutet eben, daß sich Teilgruppen bilden, die besonders hohe interne Kommunikationsbedarfe haben. Je größer nun der Unterschied zwischen dem gruppeninternen und dem gruppenexternen Kommunikationsbedarf ist, desto mehr wird man dazu neigen, eigens für den internen Bedarf beschaffte Kommunikationsgeräte oder Software nicht als Teil des allgemeinen Fernmeldenetzes, sondern als Teil des Endgerätebereichs anzusehen. Da intensiver Kommunikationsbedarf auch in Teilnehmergrupppen auftreten kann, deren Mitglieder geografisch weit voneinander entfernt sind, entsteht der Bedarf für Spezialnetze. Ob diese Spezialnetze sinnvollerweise in den wesentlich durch den Wettbewerb zu regelnden „Endgerätebereich" fallen sollen oder eher zum monopolartigen „Netzbereich" zählen, ist eine gerade heute im Fluß befindliche Frage. Jedenfalls entspricht es unserer allgemeinen Feststellung, daß da die Zugehörigkeit zum Monopolbereich am stärksten in

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Frage gestellt wird, wo teilgruppeninterne Kommunikationsbedarfe besonders hoch sind.

Für den gegenwärtigen Zeitpunkt und eingedenk der Notwendigkeit späterer Überprüfung wollen wir den Endgerätebereich und Netzbereich folgendermaßen abgrenzen. Zum Endgerätebereich gehören die Teile des Telekommunikationssystems, die der Codierung und Decodierung der Informationssignale in der unmittelbaren Nähe des Benutzers dienen, oder die als Fernsprech- oder Fernmeldenebenstellenanlagen fungieren. Zum Netz gehört dann das ganze Informationsübertragungssystem mit Ausnahme der Nebenstellenanlagen. Es ist, wie gesagt, denkbar, daß man das Netz in der Zukunft sinnvollerweise noch enger definiert. Gemäß dieser Abgrenzung plädieren wir für eine weitgehende Liberalisierung des Endgerätebereichs, aber aus gegenwärtiger Sicht für eine Beibehaltung des Alleinangebots der Netzleistung durch die Post. Die Liberalisierung des Endgerätebereichs bedeutet insbesondere auch die Benutzungsliberalisierung inklusive der Möglichkeit des Weiterverkaufs von Netzdiensten auch der Käufer an Dritte. Dies impliziert selbst ein gewisses Maß an potentiellem und aktuellem Wettbewerb für den Netzbetreiber.

4. Eine liberale Zulassungs- und Benutzerpolitik für den Endgerätebereich

Die vielen Anwendungsmöglichkeiten, die sich für den Telekommunikationsbereich aus dem technologischen Fortschritt ergeben, lassen sich am besten mit einer liberalen Endgerätepolitik verwirklichen. Inhalt dieser Politik ist es, die Zulassungs- und Benutzungsbedingungen so frei wie nur möglich zu gestalten, um dem Wettbewerb als Entdeckungsverfahren eine Chance zu geben. Den technischen und ökonomischen Interdependenzen zwischen Netz und Endgerätebereich ist allerdings entsprechend Rechnung zu tragen.

Unter einer liberalen Zulassungs- und Benutzerpolitik verstehen wir:

a) Den Anspruch des Telekommunikationskunden frei zu entscheiden, bei wem er die Endgeräte beschafft (kauft oder mietet). Dies schließt das Recht auf einen privat beschafften Fernsprechapparat mit ein.

b) Zulassungskriterien für Endgeräte, die sich *ausschließlich* an der Sicherheit für Betreiber und Netz und der Netzkompatibilität orientieren.

Unternehmenspolitische Aspekte der Netzbetreiber oder Aspekte des internationalen Handels sollen dabei keine Rolle spielen. Geräte, die an ein öffentliches Telekommunikationsnetz[16] angeschlossen werden sollen, müssen drei Kriterien genügen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. *Betriebssicherheit*

Ein Gerät sollte so beschaffen sein, daß es bei seinen Benutzern oder Dritten keine physischen Schäden verursacht. Insbesondere muß ausgeschlossen sein, daß 220-Volt Strom z. B. aus normalen elektrischen Leitungen in die Geräte und ins Netz zugeführt wird; sonst entstünden Unfallgefahren für Betreiber und Wartungspersonal sowohl beim Endgerät selbst als auch in den Vermittlungsstellen. Auch das Netz selbst würde Schaden nehmen, da es für solche Voltströme nicht ausgelegt ist.

2. *Netzschutz*

Das Betreiben eines Gerätes darf nicht dazu führen, daß andere Netzbenutzer durch irgendwelche Interferenzen gestört werden und daher schlechter kommunizieren können.

3. *Kompatibilität*

Zwischen zwei Teilnehmern an einem öffentlichen Netz muß die Verständigung möglich sein. Wer ein Gerät benutzt, das mit bestimmten anderen Geräten nicht kommunizieren kann, entwertet für die anderen das öffentliche Netz verglichen mit dem Zustand, wo diese Kompatibilität existiert. Die Attraktivität und daher das Wachstum des öffentlichen Netzes steigt daher mit dem Ausmaß der Kompatibilität zwischen den Teilnehmern.

Die für Kriterien (1) und (2) notwendigen Standards sind primär Sache der technischen Fachleute und aus ökonomischer Sicht relativ unproblematisch. Beispielsweise kann die Betriebssicherheit durch die Einhaltung der VDE-Bestimmungen weitgehend erreicht werden. Zur Veranschaulichung von minimalen Regelungen zur Netzsicherheit kann das Registrierungsprogramm der Federal Communication Commission (FCC) in den USA herangezogen werden. Bei diesem Programm müssen alle an das öffentliche Netz angeschlossenen Endgeräte zur Registrierung und Zulassung nach den detaillierten technischen Standards der FCC vorgelegt werden. Das Programm sieht vor, daß Netzschutzgeräte nicht mehr nötig sind, wenn die Geräte selbst entsprechend den Sicherheitsstandards entwickelt und richtig angeschlossen sind.

Obwohl das Problem der Umsetzung der Kompatibiltät in Standards diffiziler ist, sollte es ebenfalls bei der Festlegung der Zulassungsbedingungen Berücksichtigung finden. In diesem Punkt setzen wir

[16] Öffentliche Netze sind dadurch charakterisiert, daß im Prinzip jeder Teilnehmer werden kann und deren Sinn auch gerade darin besteht, möglichst viele Teilnehmer zu gewinnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

uns bewußt von der Tradition des amerikanischen Registrierungsprogramms ab[17].

Ziel der Kompatibilität ist es zu vermeiden, daß ein Netzteilnehmer mit einem qualitativ hochwertigen Gerät (z. B. mit besserem Mikrophon, Hörer usw.) unter der schlechten Qualität des Gerätes seines Gesprächspartners leidet. Ist das schlechte Gerät auch noch störanfälliger, so ist der Betreffende oft nicht anrufbar. Dadurch geht der Nutzen für die anderen Netzteilnehmer, die ihn nun nicht mehr erreichen können, zurück. Wegen des Netzeffektes, durch den auch andere Teilnehmer von der eigenen, privaten Entscheidung betroffen werden, folgt hieraus ein negativer externer Effekt, oder vielmehr, es wird ein positiver externer Effekt verhindert.

Dieses Problem kann man durch gewisse Mindestleistungsmerkmale umgehen, die die Kompatibilität in den öffentlichen Netzen sichern. Man müßte dann bei der Zulassung der Geräte für öffentliche Netze auch überprüfen, ob sie den Kommunikationsstanddards dieser Dienste entsprechen, für die sie zugelassen sind. Wichtig ist, daß Kompatibilität international hergestellt wird. Mit abnehmenden Telekommunikationskosten über große Entfernung wird ein Netz zunehmend durch seine weltweite Offenheit von Bedeutung werden. Die im Rahmen von ISO und CCITT vereinbarten Kompatibilitäten zwischen nationalen Netzen müssen sich in der Zulassungspolitik niederschlagen. Umgekehrt ist aber die internationale Kompatibilität auch gerade wieder eine gute Voraussetzung für eine Vereinheitlichung der Zulassungsbedingungen von Endgeräten über die Grenzen hinweg, worauf eine Liberalisierung auf internationaler Ebene aufbauen könnte. Bei einer im Fluß befindlichen Technologie ist es nicht einfach, den geeigneten Zeitpunkt der Festlegung der Kompatibilitätsnormen zu bestimmen. Setzt man diese Normen zu früh, so können später technologische Entwicklungen zum Beispiel in Richtung auf höhere Übertragungsgeschwindigkeiten abgeblockt werden. Setzt man Normen zu spät, dann kann sich ein Wildwuchs von Prozeduren entwickeln, die die Kompatibilität erschweren. Die Erfahrungen bei der Einführung neuer Telekommunikationsformen haben jedoch gezeigt, daß das Problem der Standardsetzung prinzipiell lösbar ist. Der Trend der Postverwaltungen, zunehmend Produzenten- und Konsumentengruppen in den

[17] Wir sind uns bewußt, daß eine Lösung des Kompatibilitätsproblems über den Markt durchaus möglich ist. Ein Ansatz zur Minimierung der dabei entstehenden Transaktionskosten wurde von B. Mitchell auf der Telecommunications Policy Research Conference in Annapolis, April 1980, vorgetragen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Standardfindungsprozeß mit einzubeziehen, wirkt dabei begünstigend mit.

In der Politik der Post haben in der Vergangenheit zusätzliche Kriterien bei der Zulassung eine Rolle gespielt[18]. Es zeigt sich jedoch, daß diese Kriterien zur Sicherung eines funktionsfähigen Kommunikationssystems nicht nötig sind. Mit dem Ziel, den Fernmeldekunden eine möglichst weitreichende Wahlfreiheit zu ermöglichen, sollten diese Kriterien deshalb auch nicht Basis für die Verweigerung der Zulassung von Endgeräten sein.

4. *Wartungsprobleme*

Bei Endgeräten, die an ein Netz angeschlossen sind, muß der Netzbetreiber überprüfen können, ob das Gerät keine Netzschäden verursacht. In dem Ausmaß, wie der Netzbetreiber die Wartung der Endgeräte mitübernimmt, hat er einen Anreiz die Zulassung von Geräten von Kriterien abhängig zu machen, die die Wartungskosten reduzieren. Der Aspekt einer kostengünstigen Wartung von Netz- und Endgeräten ist durchaus von Bedeutung. Die Zulassungskriterien sind aber dafür die falsche Stelle. Vielmehr sollte den Herstellern und damit dem Wettbewerb vorbehalten sein, die Optimierung der Endgeräte bezüglich anderer Wirkungscharakteristika und der Wartungskosten vorzunehmen, während eine Verweigerung der Gerätezulassung aus Wartungsgesichtspunkten diese Optimierung einer Behörde überträgt.

5. *Wettbewerbspolitische Kriterien*

Es ist dem Wettbewerbspolitiker und -wissenschaftler nichts Ungewohntes, daß in einer Branche von der Gefahr oder gar der Wirklichkeit ruinösen Wettbewerbs die Rede ist. Auch im Endgerätebereich des Telekommunikationssektors sehen manche solche Gefahren. Viele möchten der Zulassungspolitik der Post eine gewisse marktregulierende Rolle zuordnen, die die Gefahr ruinösen Wettbewerbs bannen soll. Wir sprechen uns gegen eine solche Rolle aus. Die Größe der Gefahr ruinösen Wettbewerbs ist auch in diesem Bereich sicher umstritten. Jedenfalls hat der potentiell ruinöse Wettbewerb wenig mit der Tatsache zu tun, daß die hier gehandelten Güter Endgeräte eines Netzes sind. Aus diesem Grund ist nicht einzusehen, daß die für Integrität des Netzes verantwortliche Zulassungsbehörde die geeignete Stelle dafür ist, zu entscheiden, ob bestimmte Produkte die Gefahr ruinösen Wettbewerbs hervorrufen. Niemand käme auf die Idee, die für die Überwachung der

[18] Vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 2.3.2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gesundheitseffekte von Nahrungsmitteln zuständigen Behörden damit zu betrauen, auf den von ihnen beaufsichtigten Märkten Wettbewerbspolitik zu betreiben. Entsprechend ist es auch nicht Aufgabe einer Zulassungsbehörde, die für die Netzintegrität verantwortlich ist, Wettbewerbspolitik im Endgerätesektor zu betreiben. Ein besonderes Problem ergibt sich insbesondere im EG-Rahmen. Anbieter aus anderen Ländern könnten gegenüber deutschen Anbietern Vorteile daraus ziehen, daß bei Liberalisierung des deutschen Endgerätebereichs dieser ihnen offensteht, während den deutschen Anbietern durch protektionistische Praktiken der anderen PTTs aus der EG der Export von Geräten verwehrt wird. Es ist sinnvoll, dieses Problem durch Verhandlungen und Entscheidungen auf der EG- und GATT-Ebene zu lösen.

6. *Geschäftspolitische Kriterien des Netzbetreibers*

Moderne Endgeräte können gerade wegen ihrer Leistungsfähigkeit insofern Probleme aufwerfen, als sie dahin tendieren, die Gebühreneinnahmen des Netzbetreibers zu senken. Dies ist jedoch das Problem einer geeigneten Gebührenpolitik des Netzbetreibers und als Zulassungskriterium ebenfalls nicht geeignet.

Aus demselben Grund bestehen auch bei zahlreichen Diensten Benutzungsbeschränkungen, die nicht rein technisch begründet werden können. Ihre Funktion ist primär, dafür zu sorgen, daß der Post durch bestimmte Benutzungsformen keine Einnahmeeinbußen entstehen. Auf einen Nenner gebracht, laufen solche Benutzungsbeschränkungen darauf hinaus, daß den Benutzern untersagt wird, mit der Post in Wettbewerb zu treten. So dürfen Datenverarbeitungsanlagen und Datenkonzentratoren nicht überwiegend dem Zweck dienen, Nachrichten für andere Personen oder zwischen anderen Teilnehmern zu vermitteln[19]. So darf Daten- und Sprechübertragung nicht in ein Gerät integriert werden und über dieselbe Leitung laufen. So wird die Möglichkeit unterbunden, über Nebenstellenanlagen, die über ein Ortsnetz hinausreichen, zu Ortsgesprächstarifen Ferngespräche (im Nahbereich) zu führen[20]. Unternehmenspolitisch und nicht rein kommunikationstechnisch motivierte Benutzungsbeschränkungen bei Geräten und Diensten sollte es nicht geben. Der Wettbewerb als Enddeckungsverfahren ist besonders wichtig in solchen Sektoren, wo es um die Suche nach neuen Anwendungsmöglichkeiten neuer Technologien geht. Dies bestätigt die Erfahrung und auch die theoretische Einsicht. Der Telekom-

[19] Vgl. § 6 Direktrufverordnung.

[20] Vgl. § 15 Fernmeldeordnung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

munikationskunde sollte mit einem Optionsmenu und dazugehörigen Tarifen konfrontiert werden, die dem Stand des jeweils technisch Möglichen und den sozialen Kosten der Ausnutzung dieser Möglichkeiten entsprechen. Dies führt nicht nur effizientesten Ausnutzung vorhandener Kapazitäten und schon implementierter technologischer Lösungen, es setzt darüber hinaus die richtigen Anreize für die Hersteller und ihre F. + E. Abteilungen, sowie für die Benutzer selbst, in deren Bemühen um neue Lösungen in der Form neuer Hardware- und Softwareprodukte und neuer Anwendungen.

Durch Abbau von technisch nicht nötigen Benutzerbeschränkungen kann die Suche nach neuen Lösungen stimuliert werden. Insbesondere ist wichtig, daß der Weiterverkauf von Leistungen des Netzes an Dritte gestattet wird. Dadurch kann das Netz wesentlich rationeller genutzt werden. Es eröffnet sich ferner die Möglichkeit für innovatorische Unternehmer, neue Benutzungsmöglichkeiten des Fernmeldesystems zu finden und anderen verfügbar zu machen.

5. Zur Rolle der Post als Anbieter im Endgerätebereich

In der öffentlichen Diskussion über den Fernmeldebereich der Bundesrepublik steht die Frage im Vordergrund, ob die Post im Endgerätebereich tätig sein sollte oder nicht. Seit der Diskussion über die Einführung neuer Telekommunikationsformen wie Fernkopier- und Bürofernschreibdienst, hat der Streit über diese Frage nicht mehr aufgehört. Allerdings ist die Frage der Mitbeteiligung der Post bisher in grundsätzlicher Weise nicht untersucht worden.

5.1 Argumente bezüglich einer Mitbeteiligung der Post

Ausgangspunkt der Diskussion ist der bereits im Abschnitt 2.3.3 dargestellte status quo. Demnach ist die Post gegenwärtig nur zum Teil Mitbewerber und beansprucht das Recht, selbst darüber zu entscheiden, auf welchem Endgerätemarkt sie als Anbieter teilnimmt. In dem Streit um die Rolle der Post im Endgerätebereich sind in der Vergangenheit eine Reihe von Argumenten für und gegen eine Mitbeteiligung der Post vorgebracht worden. Diese sollen im folgenden kurz zusammengefaßt und analysiert werden. Daran schließt sich ein Lösungsvorschlag aus wettbewerbspolitischer Sicht an.

Argumente gegen die Mitbeteiligung der Post sind:

1. Das unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zugrundeliegende Subsidiaritätsprinzip verlangt, daß der Staat, oder mit besonderen staatlichen Vorrechten ausgestattete Unternehmen sich auf solche

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aktivitäten beschränken, die durch private Unternehmen nicht oder nicht zureichend durchgeführt werden können. Endgeräte für den Fernmeldebereich zu entwickeln, direkt an Benutzer zu vertreiben und zu warten, sind aber zahlreiche Unternehmen in der Lage. Aus dem Subsidiaritätsprinzip folgt somit, daß sich die Post auf den Endgerätemärkten nicht als Anbieter betätigen soll.

2. Da die Post gleichzeitig Zulassungsbehörde für Geräte ist und somit im Endgerätebereich eine Art Schiedsrichterrolle übernimmt, kann sie nicht gleichzeitig als Mitspieler auftreten. Dies verfälscht nicht nur den Wettbewerb auf dem Markt, sondern es führt auch zu einer Beeinträchtigung der hoheitlichen Regulierungsfunktion des Zulassungswesens.

3. Die Verfälschung des Wettbewerbs wird noch gesteigert, wenn die Post bereit ist, zwecks Markteroberung und Abschreckung von Konkurrenten auf diesen Wettbewerbsmärkten Verluste entstehen zu lassen, die sie durch Gewinne aus Fernmeldegebühren abdeckt. Insbesondere insoweit als die Post — etwa unter dem Druck der Arbeitnehmer — weniger an einer sparsamen Verwendung volkswirtschaftlich knapper Ressourcen als an einer Maximierung des Umsatzes oder der Arbeitsplätze im Postbereich interessiert ist, verstärkt sich die Gefahr des Verdrängungswettbewerbs zu Dumpingpreisen oder -konditionen.

4. Nimmt die Post als Anbieter teil, so verfälscht sie den Wettbewerb auf den Endgerätemärkten, da sie als Betreiber des Fernmeldenetzes sowohl im Marketing als auch in der Wartung solcher Geräte gegenüber ihren Mitbewerbern Vorteile besitzt. Diese Asymmetrie in den Startbedingungen der Anbieter muß dazu führen, daß der Wettbewerb nicht funktioniert.

Argumente für die Mitbeteiligung der Post sind[21]:

1. Die Post hat dafür zu sorgen, daß auch Kunden in weniger dicht besiedelten Gebieten Geräte zu angemessenen Preisen angeboten und gewartet bekommen. Weil die Kosten des Vertriebs und der Wartung dort vergleichsweise hoch sind, würden normale kommerzielle Unternehmen darauf verzichten, diese Gebiete zu beliefern und dort für Wartung zu sorgen, da es sich nicht lohnt. Da die Post zwecks Unterhaltung des Fernmeldenetzes auch in der Nähe eines entlegenen Kunden geschultes Personal und andere Ressourcen verfügbar hat, kann sie zudem diese Infrastrukturaufgabe auch zu Zusatzkosten wahrnehmen, die unter denen der privaten Anbieter liegen.

[21] Andere als die nachfolgend aufgeführten Argumente sind denkbar, z. B. die Post als Förderer des Wettbewerbs auf vermachteten Märkten. Diese Argumente haben jedoch in der Vergangenheit keine zentrale Rolle gespielt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Um auch als Netzbetreiber richtige Investitions- und Gebührenentscheidungen fällen zu können, benötigt die Post die Erfahrungen, die sie aus dem Vertrieb von Endgeräten gewinnt. Dadurch erhält sie ein Gespür für den Markt und seine Trends, die sie kennen muß im Interesse rationaler Infrastrukturentscheidungen im Fernmeldenetz.

3. Vielen Kunden ist es angenehm, sämtliche Telekommunikationsleistungen — seien es Übertragungsleistungen, sei es Bereitstellung von Endgeräten, sei es die Wartung — aus einer Hand zu beziehen. Sie brauchen sich dann im Falle, daß etwas nicht funktioniert, nicht mit dem Problem herumzuschlagen, wer die Verantwortung trägt. Würde die Post als Netzbetreiber im Endgerätebereich nicht als Anbieter zugelassen, so wäre den Kunden diese Wahlmöglichkeit genommen.

Diesem kurzen Referat der gängigsten Argumente für und gegen die Beteiligung der Post als Mitbewerber im Endgerätebereich schließt sich nun eine Wertung der Argumente aus unserer Sicht an. Dabei ist es sinnvoll, die Argumente unter bestimmte Leitgedanken zu subsumieren, die wir der volkswirtschaftlichen, insbesondere der wettbewerbstheoretischen Lehre entnehmen.

5.2 Verbundvorteile im Fernmeldewesen

Der erste Leitgedanke ist der der Verbundvorteile (economies of scope). Darunter versteht man in der modernen Literatur das häufig anzutreffende Phänomen, daß die volkswirtschaftlichen Kosten der Deckung zweier oder mehrerer verschiedener Bedarfe bei verbundener Bereitstellung der Güter geringer sind als bei getrennter Bereitstellung. In der Tat beruhen einige der oben aufgeführten Argumente auf behaupteten Verbundvorteilen. Falls die Post wegen gegebener Präsenz in strukturschwachen Gebieten dort zu geringeren Zusatzkosten Geräte vertreiben und warten kann als kommerzielle Anbieter, beruht dies auf Verbundvorteilen. Ebenso, wenn sie ihre Erfahrungen als Endgeräteanbieter auch für die Rationalisierung der Netzpolitik nutzen kann, was andere Endgeräteanbieter (es sei denn ausländische Netzbetreiber) nicht können.

Verbundvorteile liegen ebenfalls vor, wenn die Post als Anbieter mit dem Argument „alles aus einer Hand" den verschiedenen Kunden entgegenkommt, Netzleistungen und Endgeräte aus einer Hand zu erhalten, um bei Fehlfunktionieren nicht lange den Verantwortlichen suchen zu müssen. Die Asymmetrie in den Startbedingungen beruht, soweit sie der Post Vorteile bringt, ebenfalls auf solchen Verbundvorteilen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sprechen Verbundvorteile im Angebot von Netzleistungen und von Endgeräten für die Zulassung eines solchen verbundenen Angebots. Es wäre ja widersinnig, aus wettbewerbspolitischen Gründen die volkswirtschaftlich günstigste Bereitstellung von Leistungen dadurch zu verhindern, daß man die Ausnutzung von Verbundvorteilen verbietet. Eine der wesentlichen Funktionen des Wettbewerbs ist es doch gerade, die volkswirtschaftlich kostengünstigsten Problemlösungen durchzusetzen.

Natürlich ist es nicht von vornherein klar, wie groß die Verbundvorteile zwischen Netzbetrieb und Endgeräteangebot und -wartung eigentlich sind. Dies wird auch von Markt zu Markt und von Region zu Region verschieden sein. Es mag zum Beispiel bei Terminals für die Datenfernverarbeitung ganz anders sein als bei Telefonapparaten für Hauptanschlüsse. Bei ersteren wird der Kunde möglicherweise das Verbundangebot mit anderen Datenverarbeitungsgeräten viel eher wünschen als das Verbundangebot mit dem Datenübertragungsnetz. Bei letzteren wird der durchschnittliche Haushalt ein Verbundangebot mit dem Telefonnetz vielleicht als angenehm empfinden. Im Prinzip ist jedoch zu fordern, daß die Ermittlung der Verbundvorteile auf den einzelnen Märkten durch den Wettbewerb geschieht. Die Entdeckung der optimalen Verfahrensweise durch den Wettbewerb ist einer „Entdeckung" durch bürokratische Entscheidung vorzuziehen.

Die Argumentation gegen die Beteiligung der Post wegen des Subsidiaritätsprinzips erachten wir als problematisch. Denn, wenn wegen der Verbundvorteile private Anbieter nur zu höheren Kosten anbieten können als die Post, dann folgt aus dem Subsidiaritätsprinzip eben nichts in dieser Sache.

5.3 Aufdecken der Verbundvorteile

Zu Recht bestehen Bedenken gegen die Mitbeteiligung der Post wegen der Gefahr mißbräuchlicher und damit wettbewerbsverfälschender Ausnutzung der Stellung als Netzbetreiber und als Zulassungsbehörde für Endgeräte. Die optimale Steuerung des Wirtschaftsprozesses, insbesondere auch das Auffinden der Verbundvorteile, wäre in der Tat gefährdet, wenn die Post ihre spezifische Marktstellung ausnutzte, und durch einen von den Kosten her nicht gerechtfertigten niedrigen Preis andere Anbieter vom Markt zu verdrängen suchte.

Diese Gefahr ist in der gegenwärtigen Situation der Post nicht auszuschließen. So ist bei der gegenwärtigen Intransparenz der Kostenrechnungen der Post de facto das Vorliegen eines Verdrängungswettbewerbs nur schwierig nachzuweisen. Die Post denkt kostenmäßig traditionell in Dienstkategorien (Netzbenutzung einschließlich End-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerät) und es setzt sich bei ihr eine getrennte Ausweisung der Erträge aus Netz- und Endgeräteleistung erst allmählich durch. Bedenken muß auch erregen, wenn die Post zugleich Marktregulator und Marktteilnehmer ist. In der Vergangenheit hat die Post ihre Zulassungskontrolle über Teilnehmereinrichtungen durchaus auch unternehmenspolitisch verstanden. Sich daraus ergebende Vorteile gegenüber anderen Anbietern im Endgerätebereich sind daher für die Vergangenheit nicht immer von der Hand zu weisen[22].

5.4 Vorschläge für eine Mitbeteiligung der Post

Unser eigener Lösungsvorschlag zu dem in diesem Kapitel diskutierten Problem ist folgender. Die Post kann nach eigenem Ermessen als Mitbewerber auf den Endgerätemärkten auftreten. Ihr Ziel soll es sein, auf solchen Märkten aktiv zu werden, wo sie als Netzbetreiber einen komparativen Vorteil besitzt, d. h. wo sie Endgeräte bei Kostendeckung zu niedrigeren Preisen verkaufen und warten kann, bzw. wo sie bei Kostendeckung günstigere Konditionen anbieten kann. Überall dort, wo die Post als Netzbetreiber wesentlichen Gebrauch von Verbundvorteilen machen kann, ist es wahrscheinlich, daß sie eine „herausragende Marktstellung" (§ 22 GWB) besitzt. Im Sinne des GWB wäre sie deshalb dort marktbeherrschend. Es wäre in der einen oder anderen Form rechtlich, z. B. durch Änderung des GWB, dafür zu sorgen, daß eine Mißbrauchsaufsicht über das Gebaren der Post auf Endgeräte märkten in Kraft tritt. Diese Mißbrauchsaufsicht hätte insbesondere darüber zu wachen, daß die Post keinen Verdrängungswettbewerb durch Preisstellungen unter Kosten veranstaltet. Nicht einzuschreiten hätte die Aufsicht, wenn die Post nichts anderes tut, als die Kostenvorteile, die aus Verbundvorteilen resultieren, an die Kunden weitergibt.

Eine gewisse Kostenüberprüfung durch die Mißbrauchsaufsicht erscheint im Fall des Ingangsetzens eines Mißbrauchsverfahrens notwendig. Hierbei mag sich das Problem einer Zurechnung von Kosten zum Netzbereich und zum Endgerätebereich ergeben. Ob das gegenwärtige Rechenwerk der Post ausreicht, um dieses Zurechnungsproblem zu meistern, bleibe dahingestellt. Jedoch erscheint das Problem prinzipiell und bei hinreichender Bemühung auch praktisch lösbar.

Wichtig erscheint uns auch eine gewisse institutionelle Trennung zwischen zwei aufeinander in die Quere kommenden Funktionen. Die Post ist im Endgerätebereich sowohl Mitbewerber (oder doch potentieller Mitbewerber) als auch Zulassungsbehörde. Die Netzintegrität und das Erfordernis kompatibler Kommunikationsstandards bei tech-

[22] Vgl. dazu auch die Ausführungen in Abschnitt 2.3.2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nischem Fortschritt erfordern eine Zulassungsbehörde. Das Fernmeldetechnische Zentralamt übernimmt intern in der Bundespost diese Funktion. Die für Europa typische Integration der Zulassungsbehörde in die Institution, welche auch quasi als Unternehmen das Netz betreibt, entsprach einer Zeit, als dem Prinzip Wettbewerb im Telekommunikationsbereich nur eine untergeordnete Rolle zugesprochen wurde. Diese Zeit ist insbesondere wegen der raschen Entwicklung des Endgerätesektors vorbei. Es zeigte sich, daß es nicht nur sinnvoll ist, daß im Telekommunikationsbereich Wettbewerb zwischen Dritten stattfindet, sondern auch, daß Wettbewerb zwischen dem Netzbetreiber Bundespost und anderen Unternehmen vor sich geht. Damit unterliegt aber die Post heute stärker den Eigengesetzlichkeiten eines Unternehmens im Wettbewerb. Ein Monopolunternehmen mit gemeinwirtschaftlichem Auftrag mag die Zulassungspolitik für von Dritten angebotenen Endgeräte wettbewerbsneutral und unter dem Aspekt der Netzintegrität und ähnlicher Ziele durchführen. Wird es zum Wettbewerb selbst herausgefordert und will es in den Wettbewerb eintreten, so muß es als im Wettbewerb stehendes Unternehmen sich früher oder später von seiner Regulierungsfunktion trennen. Es gilt also, die staatliche Regulierungsfunktion der Post von ihrer unternehmerischen Funktion institutionell abzulösen.

Abschließend möchten wir für die Teilnahme der Post am Wettbewerb im Endgerätebereich auch deshalb argumentieren, weil wir den eben schon genannten und in den letzten zehn Jahren zunehmend zu beobachtenden Trend der Post hin zum Wirtschaftsunternehmen mit entsprechender unternehmerischer Mentalität in der Leitung und im mittleren Management unterstützen wollen. Die Erfahrungen des Wettbewerbs werden der Post als Organisation und ihrer Dynamik zugutekommen. Unternehmerisch orientierte Mitarbeiter können sich hier im wirtschaftlichen Wettbewerb bewähren und erhalten Beförderungsvorteile gegenüber weniger dynamischen Konkurrenten. Dies aber kann für die Organisation als ganzes von Vorteil sein im Sinne eines mehr am Leitbild des Wettbewerbs orientierten Geistes, der ihre Entscheidungen und deren Durchführung prägt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs[1]

Von *Ulrich van Lith*, Köln

1. Die Herrschaft des Staates über die Einrichtungen der Bildung

Die Bildungsökonomie hat maßgeblich dazu beigetragen, die aus dem Obrigkeitsstaat stammende Bildungsverfassung und -ordnung mit Hilfe der Theorie des Marktversagens und mit der aus ihr hervorgegangenen Theorie der öffentlichen Güter ökonomisch zu legitimieren und unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit im Sinne der Chancengleichheit als geboten und rational zu deklarieren[2]. Gleichzeitig wurden die staatlich-administrative Organisation und ihr demokratischer Lenkungs- und Kontrollmechanismus im Gegensatz zur Institution des Marktes in ihrer Leistungsfähigkeit idealisiert und so die theoretischen Voraussetzungen für den Paternalismus der Schul- und den Konstruktivismus[3] der Hochschulpolitik mit ihren Konsequenzen für das Recht des Kindes

---

[1] Der Verfasser dankt der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die finanzielle Unterstützung seines Forschungsvorhabens zur ordnungspolitischen Analyse des Bildungsbereichs sowie Mark Blaug, James M. Buchanan, Robert J. Staaf und Gordon Tullock für Anregungen und wertvolle Hinweise. Eine ausführlichere Behandlung der hier auf sehr gedrängtem Raum behandelten Fragen findet sich in *Ulrich van Lith*, Der Bildungsbereich als markttheoretisches Paradigma — Verfügungsrechte, ökonomische Effizienz und Chancengleichheit, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, Heft 80, Tübingen 1981.

[2] *Hans P. Widmaier*, Rationale Grundlagen der Bildungspolitik, in: derselbe und Mitarbeiter, Zur Strategie der Bildungspolitik, Bern 1968, S. 2 - 52, sowie *Hajo Riese*, Das Ertrags-Kosten-Modell in der Bildungsplanung, in: Bildungsökonomie — Eine Zwischenbilanz, Economics of Education in Transition, Klaus Hüfner und Jens Naumann (Hrsg.), Festschrift für Friedrich Edding, Stuttgart 1969, S. 123 - 138, und die zahlreichen bei *Hans P. Widmaier*, Studienwahl versus Bedarf im Hochschulbereich, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Helmut Arndt und Dieter Swatek (Hrsg.), Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik — Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Innsbruck 1970, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 58, Berlin 1971, S. 506, *Walter Jöhr*, Der Beitrag der Nationalökonomie zur Bildungsforschung, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd. 105, 1969, S. 387 - 423, angegebene Literatur.

[3] Zum Begriff des Konstruktivismus als systematischen Interventionismus siehe *Friedrich A. von Hayek*, Die Theorie der komplexen Phänomene, Tübingen 1972, S. 35 ff., sowie *Erich Hoppmann*, Soziale Marktwirtschaft oder Konstruktivistischer Interventionismus?, in: Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), Freiburg 1973, S. 28 - 68.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf Selbstentfaltung, das Elternrecht, die pädagogische Freiheit und die Wissenschaftsfreiheit geschaffen[4]. Durch die zunehmende Aushöhlung dieser Verfügungs- oder Dispositionsrechte, die zugleich Freiheitsrechte sind, und die Verlagerung dispositiver Befugnisse von den Bürgern und den dezentralen Entscheidungsträgern der Bildungsproduktion zu den zentralen staatlichen Instanzen ist Leviathan im Bildungsbereich ein Stück Realität geworden. Mitbestimmung und Mitwirkung haben diese Entwicklung bisher erkennbar nicht bremsen können. Im Gegenteil, es gibt Anzeichen dafür, daß die Entwicklung, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts begonnen hat, seit der Zeit der sogenannten „Bildungskatastrophe" zusammen mit der Tendenz zum Versorgungs- und Haushaltsstaat und dem verstärkten Glauben an die Machbarkeit und Planbarkeit weiter voranschreitet.

Um so mehr Gewicht kommt daher den Fragen zu, inwieweit die Theorie der externen Effekte und die Hypothese von der mangelnden Souveränität der Bildungsnachfrager unter dem Aspekt der allokativen Effizienz rationale Bildungspolitik begründen können und die Politik des Nulltarifs unter dem sozialpolitischen Gesichtspunkt der Chancengleichheit gerechtfertigt ist. Zusammen mit diesen Fragen wird geprüft, ob nicht eine Stärkung der Dispositionsrechte und der Macht der einzelnen Bildungseinrichtungen und der in ihnen Tätigen sowie der Eltern, Schüler und Studenten sowohl unter allokativen wie auch sozialpolitischen Gesichtspunkten eine effizientere Lösung ermöglicht und die konstitutionelle und ordnungspolitische Konformität des Bildungsbereichs mit der allgemeinen politischen Verfassung, aber auch mit den übrigen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens einschließlich der Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft erhöht.

2. Zur ökonomischen Rationalität der bestehenden Verteilung von Verfügungsrechten im Bildungsbereich

2.1 Externe Effekte und Steuerfinanzierung

Eine Analyse der Theorie der externen Effekte als Grundlage einer rationalen Bildungspolitik zeigt, daß die Existenz positiver (Paretorelevanter) externer Effekte der Bildung[5] im allgemeinen verneint

[4] Vgl. zu der verfassungsrechtlichen Diskussion dieser ökonomisch bedeutenden Dispositionsrechte *Ekkehard Stein,* Das Recht des Kindes auf Selbstentfaltung in der Schule, Neuwied 1967; *Ingo Richter,* Bildungsreform durch Verfassungsinterpretation?, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Bd. 19, 1971, S. 131 ff.; *Martin Quilisch,* Die Verfassung als Auftrag oder als Hindernis für die Bildungsreform, in: Neue Sammlung, Bd. 13, 1973, S. 346 bis 363; *Thomas Oppermann,* Bildung, in: Besonderes Verwaltungsrecht, J. von Münch (Hrsg.), 5. Auflage, Berlin 1979, S. 609 ff., bes. S. 639 - 646. *Maunz—Dürig—Herzog—Scholz,* Grundgesetz, Kommentar, Art. 7, bes. Rdn. 34 - 37.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden muß, und zwar sowohl aus theoretischen als auch empirischen Gründen.

2.1.1 Die *theoretische* Verwirrung und der Mythos um die externen Erträge der Schul- und Hochschulbildung ist besonders darauf zurückzuführen, daß a) die Wirkungen des *Tausches* bzw. der Arbeitsteiligkeit des Marktes häufig mit den externen Effekten der Bildung verwechselt werden und b) vernachlässigt wird, daß, wo immer Bildung sich ereignet, sie Bildungswilligkeit und -fähigkeit und damit eine *freie Entscheidung* der jeweiligen Person, sich zu bilden, voraussetzt.

a) bedeutet — und damit knüpfe ich besonders an die Diskussion um die produktivitätssteigernden Effekte der Bildung an[6] —, daß die Vorteile, die sich beispielsweise ein Arbeitgeber von der Einstellung einer formal gebildeten Arbeitskraft, etwa eines Akademikers verspricht, und die, angenommen, auch tatsächlich eintreten, keine positiven externen Effekte der Hochschulbildung sind, sondern internalisierte Nutzenbestandteile, die der Arbeitgeber durch eine an den Akademiker gezahlte und bei Abschluß des Arbeitsvertrages vereinbarte Vergütung internalisiert. Freiwilliger Tausch kommt bekanntlich nur deshalb zustande, weil sich alle am Tausch beteiligten Parteien davon einen Nutzen versprechen. Dieser Aspekt ist in der Diskussion der externen Erträge der Bildung vernachlässigt worden, wenn von produktivitätssteigernden Wirkungen der schulischen oder akademischen Bildung und den Vorteilen die Rede ist, die Unternehmen, Kollegen am Arbeitsplatz, Konsumenten und dem Staat (zusätzliche Steuereinnahmen) daraus erwachsen. Ebenso kann auch nicht von negativen externen Effekten der formalen Bildung gesprochen werden, wenn der Arbeitgeber sich in seinen Erwartungen täuscht und die Einstellung des Akademikers

[5] Siehe dazu *Burton A. Weisbrod,* External Effects of Investment in Education, in: Economics of Education, Bd. 1, Mark Blaug (Hrsg.), London 1968, S. 156 - 182; *Mary J. Bowman,* The Social Returns to Education, in: International Social Science Journal, Vol. 14, 1962, Nr. 4, S. 647 - 659; *Maurice Peston,* The Theory of Spillovers and Its Connection with Education, in: Public Finance, Vol. 21, 1966, S. 184 - 199. Kritisch äußerten sich frühzeitig zu der Existenz positiver externer Erträge der Bildung *Fritz Machlup,* The Production and Distribution of Knowledge in the United States, Princeton 1962; *Alan T. Peacock* und *Jack Wiseman,* Education for Democrats, A Study of Financing of Education in a Free Society, London 1964. Einen Überblick gibt *Mark Blaug,* An Introduction to the Economics of Education, London 1970, S. 105 - 115, der zwischen externen und atmosphärischen Effekten unterscheidet.

[6] *Carl Christian von Weizsäcker,* Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, S. 535 - 553, und *Hans J. Bodenhöfer,* Finanzierungsprobleme und Finanzierungsalternativen der Bildungspolitik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 98, 1978, S. 136. Siehe auch *Enno Schmitz,* Das Problem der Ausbildungsfinanzierung in der neoklassischen Bildungsökonomie, Berlin 1973, S. 47 - 53.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Produktivität und den Erfolg des Unternehmens mindern. In diesem Fall schweigen diejenigen, die in anderen Fällen die Existenz positiver externer Erträge behaupten.

b) umfaßt all jene Fälle, in denen positive externe Effekte durch die bildende Wirkung des Akademikers oder des sonst formal Gebildeten auf andere Mitglieder der Gesellschaft behauptet werden. Hier handelt es sich also nicht um direkte Erträge (Nutzenquanten) der Bildung, die bei anderen Personen anfallen, sondern um die Übertragung von Bildungsgütern selbst, insbesondere um diejenigen, die ökonomisch bedeutsam sind. Es wird also behauptet, Bildungsgüter stünden, wenn sie von den Absolventen von Schulen und Hochschulen erworben worden sind, der Allgemeinheit kostenlos zur Verfügung. So wird z. B. im Anschluß an von Weizsäcker von Bodenhöfer[7] hervorgehoben, daß etwa der Akademiker auch die Kollegen am Arbeitsplatz beeinflusse und deren Produktivität erhöhe. Eine genauere Analyse zeigt jedoch, daß dies schon aus logischen Gründen nur für eine bestimmte Klasse von Fällen möglich sein kann[8]. Weil Bildung kein mechanistischer Prozeß ist, durch den Bildungsgüter von formal gebildeten Personen automatisch auf andere übertragen werden, sondern zumindest die Mitwirkung des sich Bildenden, also dessen Wille und Fähigkeit zur Bildung, erforderlich ist, ist eine Transmission von Bildungsgütern, etwa auf Kollegen am Arbeitsplatz, aber auch im Kreise der Familie, der Freunde, Nachbarn und Bekannten (sogenannte residence-related externalities) ohne die Entscheidung der jeweiligen Personen, Investitionen in ihr eigenes Humankapital (learing on the job bzw. by doing) vorzunehmen, nicht möglich. In den Fällen, wo es einem Arbeitskollegen nicht möglich ist, ohne das Zutun des formal Gebildeten (Akademiker) herauszufinden, wie bestimmte Aktivitäten produktiver verrichtet werden können, kommt es je nach Einschätzung der Kosten und Erträge zu Tauschprozessen zwischen dem Akademiker und seinen Kollegen, die verschiedenste Formen annehmen können und meistens nicht auf rein monetäre Entgelte beschränkt sind. Lediglich für die Klasse von Fällen, in denen es dem akademisch Gebildeten nicht möglich ist, seine produktiven Fähigkeiten vor seinen Arbeitskollegen zu verbergen, also das Exklusionsprinzip zwar beim Erwerb der Bildung, nicht aber bei deren Verwendung wirksam ist, ist es logisch möglich, daß Pareto-relevante externe Effekte auftreten können. Erfahrungsgemäß sind derartige Effekte jedoch intramarginal, da sich die übrigen Variablen der Nutzenfunktion des Akademikers oder sonst formal Gebildeten nicht verändern. (Das heißt, aller Erfahrung nach verzichtet ein potentieller Bildungsnach-

[7] a.a.O.

[8] Siehe dazu meine Ausführungen in „Der Bildungsbereich als markttheoretisches Paradigma", a. a. O.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

frager nicht deshalb auf Investitionen in schulische oder höhere Bildung, weil derartige Vorgänge nach seiner Ausbildung eventuell auftreten.) Diese Situation unterscheidet sich auch nicht von derjenigen, die bei typisch privaten Gütern vorzufinden ist. Denn das Ausschlußprinzip läßt sich bei dem Kauf von Schul- oder Hochschulbildung technisch und wirtschaftlich ebenso effizient praktizieren, wie bei privatwirtschaftlich bereitgestellten Gütern (Lebensmittel, Kleidung, Körper- und Gesundheitspflege, Privatunterricht). Daß bei der Nutzung oder dem Verbrauch dieser Güter, die auch von den Verfechtern der Theorie der externen Effekte als private anerkannt sind, andere Mitglieder der Gesellschaft einen Nutzen der beschriebenen Art haben, hat bisher nicht zu der Behauptung geführt, daß die Versorgung mit diesen Gütern über den Markt unzureichend sei, da die Nachfrager bereit seien, nur so viel für sie zu zahlen, wie deren Nutzen auch bei ihnen anfalle.

Aber selbst wenn das Exklusionsprinzip nicht funktioniert — wofür es bei den verschiedensten Bildungsgütern keine Hinweise gibt —, so ist sehr zweifelhaft, ob es sich um Pareto-relevante Effekte handelt. Denn das setzt voraus, daß eine andere institutionelle Lösung, etwa nach Pigou, die Steuerfinanzierung effizienter ist und ein höheres Wohlfahrtsniveau erreicht werden kann. Davon kann aber mit großer Sicherheit keine Rede sein, da die Informationen fehlen, derartige zahlenmäßig begrenzte Fälle ausfindig zu machen bzw. die Transaktionskosten zu hoch sind, Informationen darüber hinreichend detailliert und schnell zu beschaffen (Informationsproblem) und die Verwendung der Ressourcen administrativ-planend effizient zu steuern (Motivations- und Lenkungsproblem).

Wichtig ist in diesem Zusammenhang nochmals der Hinweis, daß auch in dieser speziellen Klasse von Fällen (dem Gebildeten ist es nicht möglich, seine auf formaler Bildung beruhenden produktiven Fähigkeiten vor anderen zu verbergen) ein Bildungsprozeß nur mit Mitwirkung des Bildungs„empfängers" möglich ist.

Damit ist aber bereits aus theoretischen Gründen dem ökonomischen Argument der staatlichen Intervention in Form von Steuersubventionen (institutionelle Bildungsausgaben) zur Förderung der Produktivität der Wirtschaft und ihres Wachstums weitgehend die Grundlage entzogen. Der Markt produziert unter der Voraussetzung eines funktionstüchtigen Kapitalmarktes aus sich heraus die für das Wachstum erforderliche Menge und Qualität an formaler Bildung.

2.1.2 Daß tatsächlich von positiven externen Effekten sowohl der Schul- als auch der Hochschulbildung im allgemeinen nicht gesprochen werden kann, zeigen auch die *Erfahrungen,* die in den verschiedensten Ländern zu verschiedenen Zeiten mit privat finanzierter, spontaner Nach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

frage nach Schul- und höherer Bildung gemacht worden sind. West[9] hat für Großbritannien festgestellt, daß sich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine freiwillige private Nachfrage nach Elementarbildung entfaltete, lange bevor 1870 die Schulpflicht eingeführt wurde. Und während erst 1833 das britische Parlament erstmalig bereit war, geringe Subventionen an private Schulen zu beschließen, hatte bereits mehr als die Hälfte der werktätigen Bevölkerung eine Grundbildung (Lesen, Schreiben, Rechnen) erhalten. Auch Zahlen, die für die Vereinigten Staaten zur Verfügung stehen (Fishlow[10] und West[11]), deuten darauf hin, daß schon um die Mitte des vergangenen Jahrhunderts das private Bildungswesen ohne staatliche Hilfe sich eines schnellen spontanen Wachstums erfreute. Ebenso zeigen die Untersuchungen von Kahan[12] für das Rußland des 19. Jahrhunderts und von Passim[13] sowie Dore[14] und Rosowsky[15] für Japan, daß bereits um diese Zeit private Nachfrage nach elementarer Bildung in weit größerem Umfang entstanden war, als bisher allgemein in Fachkreisen zugestanden wurde. Pohlenz[16] vertritt die Auffassung, daß es schon unter den Bürgern des alten Athen keine Analphabeten gegeben habe, obwohl weder Staatsschulen noch Schulpflicht existierten[17]. Nicht anders scheinen die Verhältnisse in den deutschen Staaten während der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gewesen zu sein. Gleichwohl die Frage der privaten Bildungsnachfrage und -finanzierung kaum erforscht ist, gibt es doch Hinweise, die darauf hindeuten, daß die Menschen auch hier die Bedeutung der schulischen Bildung sehr wohl

---

[9] *Edwin G. West*, Education and the State, A Study in Political Economy, 2. Aufl., London 1970, sowie *ders.*, Education and the Industrial Revolution, London—Sydney 1975.

[10] *Albert Fishlow*, The American Common School Revival: Fact or Fancy?, in: Industrialization in Two Systems, Essays in Honor of Alexander Gerschenkron, Henry Rosovsky (Hrsg.), New York 1966, S. 40 - 67.

[11] *Edwin G. West*, Education and the Industrial Revolution, S. 218 f.

[12] *Arcadus Kahan*, Determinants of the Incidence of Literacy in Rural Nineteenth-Century Russia, in: Education and Economic Development, C. Arnold Anderson und Mary Jean Bowman (Hrsg.), Chicago 1965, S. 298 - 302.

[13] *Herbert Passin*, Portents of Moderity and the Meiji Emergence, in: Education and Economic Development, S. 394 - 421.

[14] *Richard P. Dore*, The Legacy of Tokugawa Education, in: Changing Japanese Attitudes toward Modernization, Princeton 1965, 3. Kapitel.

[15] *Henry Rosovsky*, Japans Übergang zum modernen Wirtschaftswachstum 1868 - 1885, in: Wirtschafts- und Sozialgeschichte: Probleme der frühen Industrialisierung, W. Fischer (Hrsg.), Berlin 1968, S. 118 - 178, hier besonders die S. 136 - 139, wo im wesentlichen die Doreschen Ergebnisse zusammengefaßt sind.

[16] *Max Pohlenz*, Griechische Freiheit, Wesen und Werden eines Lebensideals, Heidelberg 1955, S. 42.

[17] Aus Pohlenz Darstellung geht nicht unmittelbar hervor, ob etwa Perikles nicht doch einen Teil des öffentlichen Budgets zur Finanzierung der Bildung der ärmeren Bevölkerungsschicht bereitgestellt hat. Dies erscheint allerdings mangels staatlicher Schulen recht unwahrscheinlich zu sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erkannt hatten und ihre Wertschätzung in der Bereitschaft, Schulgeld zu zahlen, weit verbreitet war, ehe der Staat Unterrichtspflicht und Schulgeldfreiheit (für die Volksschule) immer mehr verwirklichte[18]. Ergebnisse, die eine definitive Antwort auf die hier gestellte Frage zulassen, sind allerdings erst in den nächsten Jahren zu erwarten[19].

Auch jüngere Erfahrungen widersprechen der Hypothese nicht. Vielmehr scheint es eine allgemeine Beobachtung zu sein, daß dann, wenn das Ausbildungsniveau einer Bevölkerung vergleichsweise niedrig und nach Auffassung der Anhänger der sogenannten Theorie der externen Effekte, die Summe der vorhandenen positiven externen Erträge der Bildung gering, ihre potentiell-marginalen externen Effekte aber sehr groß sind, Regierungen sich in einer derartigen Situation gemäß ihren Präferenzen nicht in der Lage sehen, Bildung im entsprechenden Umfang zu subventionieren. Dieses Phänomen ist sowohl in Entwicklungsländern als auch in hochindustrialisierten Staaten zu beobachten, wobei der Anteil der privat finanzierten Bildungsnachfrage an der Gesamtnachfrage in weniger entwickelten Ländern deutlich höher liegt als in hochindustrialisierten Staaten[20].

Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist zu beobachten, daß nach der bildungsfeindlichen Politik des Dritten Reiches, die zu einer Flucht von Wissenschaftlern ins Ausland und zu einer internationalen Isolie-

---

[18] Die aggregierten Daten von Walter G. Hoffmann, Lundgreen, Krug und Borchardt, aber auch die Zahlen von D. K. Müller lassen keine Schlüsse zu, die eine definitive Antwort auf die Frage der spontanen Bildungsnachfrage und ihrer Finanzierung vor der Mitte des 19. Jahrhunderts erlauben. Die von *Helmut Kahlert* (Das Schulgeld als Instrument der Finanz- und Bildungspolitik, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, Bd. 22, 1974, S. 38 - 44) zusammengefaßten Quellen der Schulfinanzierung betreffen bereits eine Periode, in der die Unterrichtspflicht und Schulgeldfreiheit für den Elementarbereich weitgehend verwirklicht waren. Interessante Aufschlüsse und Hinweise bietet für die Volksschulen *K. Schneider* u. *E. von Bremen,* Das Volksschulwesen im Preußischen Staate in systematischer Zusammenstellung der auf seine innere Einrichtung und seine Rechtsverhältnisse sowie auf seine Leitung und Beaufsichtigung bezüglichen Gesetze und Verordnungen, Bd. I, Berlin 1885, S. 762 - 796, Bd. II, Berlin 1886, passim, für das höhere Schulwesen *L. Wiese,* Das höhere Schulwesen in Preußen, Historisch-statistische Darstellung, Bd. I, Berlin 1864, S. 599 ff. u. Bd. II, Berlin 1869, S. 627 ff., und *Johann Ferdinand Neigebaur,* Die Preußischen Gymnasien und höheren Bürgerschulen, Eine Zusammenstellung der Verordnungen, welche den höheren Unterricht in diesen Anstalten umfassen, Berlin—Posen—Bromberg 1835, S. 204 ff. Der Verfasser dankt Manfred Heinemann für diese und andere, aber auch Rainer A. Müller und Knut Borchardt für wertvolle Hinweise.

[19] So erhofft sich der Verfasser insbesondere von den Untersuchungen Manfred Heinemanns neue Aufschlüsse für die hier gestellten Fragen nach den allokativen und distributiven Wirkungen dezentralisierter Dispositionsbefugnisse (einschließlich pretialer Lenkungselemente) im Bildungsbereich.

[20] *Jean P. Jallade,* The Financing of Education: An Examination of Basic Issues, International Bank for Reconstruction and Development, Bank Staff Working Paper No. 757 (1973), S. 9.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung der deutschen Wissenschaft geführt hatte, sowie nach den erheblichen Verlusten an Humanvermögen, die der Zweite Weltkrieg mit sich brachte, die Bürger dieses Landes freiwillig mehr eigene finanzielle und andere Opfer auf sich genommen haben, um die Qualifikationen zu erwerben, die die schnelle wirtschaftliche Entwicklung des Nachkriegsdeutschland möglich machten, als der Staat dazu bereit und in der Lage war. Mit anderen Worten, in einer Situation, in der es rational und auf der Grundlage der sogenannten Theorie der externen Effekte als höchst legitim erscheinen würde, Bildung zwar nicht staatlich bereitzustellen, aber doch zu subventionieren, in einer solchen Lage verläßt sich der Staat auf die spontane, mehr privat als staatlich finanzierte Nachfrage nach Bildung. Andererseits aber ist er entgegen den Politikempfehlungen, die sich aus dieser Theorie ableiten lassen, in einer völlig entgegengesetzten Situation, in der sich die Bundesrepublik mit Sicherheit nach den Verfechtern dieser Theorie seit den siebziger Jahren befindet (geringe potentiell-marginale externe Effekte der Bildung bei hohem Niveau vorhandener Externalitäten), neben Schul- auch Hochschulbildung angebotsseitig voll zu finanzieren und die Schulpflicht tendenziell auszudehnen[21].

Sowohl aus theoretischer wie auch empirischer Sicht erscheint deshalb die Existenz positiver (Pareto-relevanter) externer Effekte der Schul- und besonders der Hochschulbildung als äußerst fragwürdig. Damit ist aber auch die ökonomische Rationalität der bestehenden Ordnung des Bildungsbereichs mit ihrer einseitigen Verteilung von Verfügungsrechten zugunsten des Staates und die Steuerfinanzierung in Frage gestellt. Schon gar nicht läßt sich aus dieser Theorie eine Rechtfertigung der *staatlichen* Bildungsproduktion herleiten.

---

[21] Dürrs These, die staatliche Bildungs- und Forschungsförderung sei mehr eine Folge als eine Ursache des wirtschaftlichen Wachstums, meint nichts anderes (*Ernst Dürr,* Bildungs- und Forschungspolitik als Mittel der Wachstumspolitik?, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festschrift für Theodor Pütz, Ernst Dürr, W. A. Jöhr, K. W. Rothschild (Hrsg.), Berlin 1975, S. 287 - 300). Siehe in diesem Zusammenhang auch die mikroökonomischen Untersuchungen von *Ivar Berg,* Education and Jobs: The Great Training Robbery, New York 1970, und besonders die von *P. Richard G. Layard, J. D. Sargan, M. E. Ager* u. *D. J. Jones,* Qualified Manpower and Economic Performance, An Inter-plant Study in the Electrical Engineering Industry, London 1971, die unabhängig von der Frage der externen Effekte formaler Bildung in ihren empirischen Studien zu dem Ergebnis kommen, daß höhere Stufen formaler Ausbildung die Produktivität von Unternehmen nicht erhöht (also Bildung nicht einmal zu internalisierten Vorteilen führe).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2 Chancengleichheit und Nulltarif

Man kann gegen die bisherige Kritik an der ordnungspolitischen Gestaltung des Bildungsbereichs und gegen die staatliche Bildungsproduktion einwenden, daß es nicht nur Aufgabe der staatlichen Bildungspolitik sei, die wirtschaftliche Effizienz zu fördern, sondern auch die Startchancen junger Menschen für ihr zukünftiges Leben einander anzugleichen. Das Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 2 GG) gelte auch für den Bildungsbereich. Aus dieser Norm wie auch aus der ordnungspolitischen Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft rechtfertige sich der Nulltarif, und es sei nur konsequent, der Dahrendorfschen Idee einer Bildungspolitik nach dem Bürgerrechtsmodell zu folgen, der die sozialpolitische Zielsetzung zugrunde liege, die Startchancen derjenigen zu fördern, die bildungswillig und -fähig, aber besonders aus finanziellen Gründen nicht in der Lage seien, einen höheren Schulabschluß zu erreichen und ein Hochschulstudium zu absolvieren[22].

Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß Bildung nicht nur unter rein ökonomischen Gesichtspunkten, sondern auch unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit zu betrachten ist[23]. Es fragt sich jedoch, was darunter zu verstehen ist und ob die bestehende Verteilung von Verfügungsrechten und die staatliche Bildungsproduktion zusammen mit dem Nulltarif auf allen Stufen des Systems dem sozialpolitischen Anspruch genügen können.

2.2.1 Zunächst fällt es schwer, die sozialpolitische Zielsetzung der Bildungspolitik für die Bundesrepublik Deutschland zu identifizieren. Soziale Gerechtigkeit als Chancengleichheit läßt sich interpretieren als gleiche Menge und Qualität an Erziehung und Bildung für jedermann oder, jeder sei so lange zu fördern, bis ein bestimmtes Bildungsniveau (Minimum) erreicht ist. Während letzteres eine positive Diskriminierung zugunsten weniger Begabter und Behinderter bedeutet, hat die Schulpflichtgesetzgebung in Verbindung mit der Schulgeld-, Lernmittel- und Fahrtkostenfreiheit schwerpunktmäßig ersteres zum Ziel. Nicht vereinbar mit dem Gedanken der Startchancen ist dagegen eine Variante der Chancengleichheit, die der Politik nach dem Bürgerrechtsmodell zugrunde liegt und zweifellos in der Bundesrepublik Deutschland aber auch in einigen anderen hochindustrialisierten Ländern im Vordergrund gestanden hat. Es handelt sich hier um die Chance, sich seiner indivi-

---

[22] *Ralf Dahrendorf*, Bildung ist Bürgerrecht, Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, Hamburg 1965.

[23] Sofern der Markt zu Verteilungssituationen führt, durch die auf Grund des Kapitalmarktversagens menschliche Begabungen unausgeschöpft bleiben, beeinflußt die Verteilung die ökonomische Effizienz und muß deshalb allein schon aus Effizienzgründen korrigiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duellen Begabung und Motivation entsprechend bilden zu können (Recht auf Bildung). Während bei den ersten beiden Zielsetzungen ein Gleichheitsaspekt im Vordergrund steht und sozialpolitisch wirksam wird, kann davon bei der Förderung nach der jeweiligen individuellen Begabung nicht mehr die Rede sein: Diejenigen werden am meisten gefördert, die schon auf Grund ihrer Anlagen und Begabungen Startvorteile besitzen. Statt des Gesichtspunktes der sozialen Gerechtigkeit rückt der der *Effizienz* in den Vordergrund, nachdem denjenigen zu einem Studium verholfen werden soll, die begabt sind, aber aus finanziellen Gründen selbst oder mit Hilfe ihrer Familie nicht in der Lage sind, die ihrer Begabung entsprechende Bildung nachzufragen und einen akademischen Beruf auszuüben. Das (vermutete) *„Versagen" des Kapitalmarktes* bei der Bereitstellung von Studiendarlehen wird mit dem Aspekt der Gleichheit der Startchancen verwechselt. Personen, die bereits wegen ihrer Begabung damit rechnen können, in Zukunft ein höheres Lebenseinkommen zu erzielen als andere, erhalten auf Kosten der bereits von vornherein benachteiligten Personen einen zusätzlichen Startvorteil, indem der Staat letztere zwangsweise insbesondere zur Finanzierung ihrer Hochschulausbildung heranzieht. Der Zielkonflikt zwischen sozialer Gerechtigkeit (Startchancengleichheit) und wirtschaftlicher Effizienz wird damit unter den bestehenden institutionellen Bedingungen zum Vorteil der sowieso Begünstigten entschieden. Durch eine solche Politik — obwohl als sozialpolitische Maßnahme propagiert — wird das distributive Ergebnis des Marktes, das als sozialpolitisch unerwünscht bewertet wird, nicht nur nicht korrigiert, sondern zu Ungunsten der meisten Personen der unteren Einkommensgruppen noch verschlechtert. Mit anderen Worten, das Verteilungsergebnis des Marktes kommt der sozialpolitischen Zielsetzung näher als die angeblich als sozial erwünschte staatliche Bildungspolitik. Aus diesen Gründen ist das Bürgerrecht auf Bildung in seiner jetzigen institutionellen Ausprägung auch nicht vereinbar mit neueren Theorien einer gerechten Gesellschaft, wie etwa der John Rawls[24].

2.2.2 Daß besonders die Steuerfinanzierung der Hochschulen derartige sozialpolitisch negative Verteilungseffekte hervorruft, ist vor allem in einer Reihe von amerikanischen Untersuchungen festgestellt worden[25].

[24] *John Rawls,* Eine Theorie der Gerechtigkeit, Neuwied 1975.

[25] Siehe im Anschluß an die Pechman-Hansen-Weisbrod-Kontroverse *Robert J. Staaf* u. *Gordon Tullock,* Education and Equality, in: The Annals of The American Academy of Political and Social Science, Vol. 409, 1973, S. 125 - 134, vor allem S. 128; siehe auch Carnegie Commission on Higher Education, Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay? A Report and Recommendations, New York 1973, bes. S. 44 ff. Zu dem Ergebnis, daß die Verteilung der Kosten und Nutzen der Hochschulbildung für die unteren Einkommensschichten ungünstig verläuft, kommen auch folgende Studien: *Douglas M. Windham* (Education, Equality and Income Redistri-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das gleiche kann von Frankreich[26] und den meisten übrigen OECD-Staaten[27] gesagt werden. In der Bundesrepublik Deutschland liegen die Verhältnisse nicht günstiger als in den USA. Vielmehr ist auf Grund des Nulltarifs, der Progression der Einkommensteuer und der vergleichsweise niedrigen Zahl der Hochschulabsolventen je Altersgruppe (und dabei eines besonders geringen Teils der Studenten aus Familien mit niedrigen Einkommen) eher das Gegenteil zu vermuten. Während amerikanische Studenten selbst an staatlichen Hochschulen im Durchschnitt 20% der Studienkosten tragen und die Zahl der Studenten, die pro Altersgruppe an einer Hochschule in den Vereinigten Staaten studieren, ca. 60% beträgt, zahlen Studenten in der Bundesrepublik Deutschland keine Studiengebühren und die Zahl der Studienanfänger je Altersgruppe beträgt weniger als 20%. Von Weizsäcker und Woll haben bereits zu Beginn der siebziger Jahre auf die regressiven Wirkungen der deutschen Hochschulfinanzierung hingewiesen[28]. Auch Mackscheidts[29] Untersuchung der Verteilung der Ausgaben der Universität zu Köln auf die Familieneinkommensgruppen der Studenten und besonders die Studie von Pfaff, Fuchs und Köppel[30] sowie das Gutachten der Transfer-Enquêtekommission[31] bestätigen derartige Wirkungen.

bution, A Study of Public Higher Education, Lexington, Mass. 1970) für Florida, *W. Lee Hansen* (Income Distribution Effects of Higher Education, in: American Economic Review, Vol. 60, 1970, S. 335 - 340) für Wisconsin, *Joseph E. Hight* u. *Richard Pollock* (Income Distribution Effects of Higher Education Expenditures in California, Florida und Hawaii, in: Journal of Human Resources, Vol. 8, 1973, S. 318 - 330), die auf die unterschiedlichen Grade regressiver Verteilungswirkungen der steuerfinanzierten Hochschulbildung in einzelnen amerikanischen Staaten hinweisen, und *Dennis Zimmermann* (Expenditure-Tax Incidence Studies, Public Higher Education, and Equity, in: National Tax Journal, Vol. 26, 1973, S. 65 - 70) für den St. Louis County Junior College District, St. Louis, USA.

[26] *Y. Horrière* u. *P. Petit*, Les effets redistributifs de l'enseignement superieur, Paris 1972. *L. Levy-Garboua*, Les dépenses d'enseignement en France, in: Educational Expenditure in France, Japan and the U.K., OECD (Hrsg.), Paris 1977.

[27] Nach *Maureen Woodhall* scheinen die meisten OECD-Staaten ein regressiv wirkendes Hochschulfinanzierungssystem zu haben (vgl. Verteilungseffekte von Methoden der Bildungsfinanzierung, in: Bildung, Ungleichheit und Lebenschancen, OECD (Hrsg.), Frankfurt—Berlin—München 1978, S. 49 bis 83, hier S. 75.

[28] *Carl Christian von Weizsäcker*, S. 545, und *Artur Woll*, Hochschulausbildung in der sozialen Marktwirtschaft, in: Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), Freiburg 1973, S. 139 - 157, hier S. 147 - 151, siehe auch *ders.*: Konkurrenz wirtschaftspolitischer Ziele in der Bildungsindustrie, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, S. 275 - 286, bes. S. 281 ff.

[29] *Klaus Mackscheidt*, Öffentliche Güter und Ausgabeninzidenz, in: Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung, W. Dreißig (Hrsg.), Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 75/IV, Berlin 1976, S. 91 ff.

[30] *Martin Pfaff, Gerhard Fuchs, Peter Köppl*, Education, Inequality and Life Income: A Report on the Federal Republic of Germany, in: OECD (Hrsg.), Education, Inequality and Life Chances, Bd. 2, Paris 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Neben der intragenerationellen Verteilung der Chancen ist auch die Verteilung zwischen den Generationen einseitig zugunsten der jüngeren vorgenommen worden. Die ältere Generation, aus deren Steuergeldern die Expansion des tertiären Bildungsbereichs in den sechziger und siebziger Jahren finanziert wurde, war selbst nie in der Lage, höhere Bildung kostenlos in dem Umfang zu erwerben, wie es der jüngeren in der Bundesrepublik möglich ist. Darüber hinaus lag das Einkommen ihrer Mitglieder meistens niedriger als das der Hochschulabsolventen, deren Studium sie finanziert hat[32]. An der sozialpolitischen Zielsetzung gemessen hätte folglich der wettbewerblich verfaßte Markt zwischen den Generationen wahrscheinlich ein verteilungsgerechteres Ergebnis hervorgebracht als das politische System. Denn es kann vermutet werden, daß eine Finanzierung der Hochschulbildung in dem quantitativen Umfang, wie der Staat sie über das Steuersystem der älteren Generation zwangsweise abverlangt hat, die ältere Generation der jüngeren freiwillig nicht hätte zuteil werden lassen, weil die Erwartungen in Hinblick auf rentable Beschäftigungsmöglichkeiten und alternative Verwendungen nicht so einheitlich gewesen wären.

Man wird deshalb nicht an der Feststellung vorbeikommen können, daß der Staat nicht nur nicht versagt hat, Ungleichheiten zu beseitigen, die der Markt nicht beseitigen kann, sondern daß er durch die Politik des Nulltarifs zumindest im tertiären Sektor des Bildungssystems zur Ungleichheit der Startchancen beigetragen hat[33], die der Bildungsmarkt sowohl intra- als auch intergenerationell vermieden hätte.

---

[31] Gutachten der Transfer-Enquêtekommission: Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Einzelbericht: Bildung, Internationales Institut für Empirische Sozialökonomie, Leitershofen 1979 (vervielfältigtes Manuskript).

[32] Die gleiche Auffassung zum intergenerationellen Verteilungseffekt vertreten auch *Carl Christian von Weizsäcker*, Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, S. 545; *Artur Woll*, Hochschulausbildung in der sozialen Marktwirtschaft, S. 148 f. Bodenhöfer weist darauf hin, daß es problematisch sei, Individuen statt Haushalte (Familien) als das verteilungspolitisch relevante Ziel darzustellen. Es kann aber kaum zum Ziel staatlicher Politik erklärt werden, die eine Generation einer Familie zwangsweise finanziell zu belasten, um die andere zu fördern. *Hans J. Bodenhöfer*, S. 141.

[33] Das bestehende Hochschulfinanzierungssystem kann als eine Einrichtung betrachtet werden, durch die die Lobby der mittleren und höheren, aber nicht höchsten, Einkommensgruppen Einkommen über das Steuersystem auf sich selbst übertragen oder aber die Wähler selbst waren in Wirklichkeit nicht bereit, der sozialpolitischen Zielsetzung Priorität einzuräumen und benutzten statt dessen das politische System, um sich selbst besser zu stellen, als der Markt sie gestellt hätte (Directors Gesetz). Siehe dazu *George J. Stigler*, Director's Law of Public Income Distribution, in: Journal of Law and Economics, Vol. 13, 1970, S. 1 - 10, *Gordon Tullock*, The Charity of the Uncharitable, in: Western Economic Journal, Vol. 9, 1971, S. 379 - 392, und die empirische Untersuchung von *Werner W. Pommerehne*, Budgetäre Umverteilung in der Demokratie: Ein empirischer Test alternativer Hypothesen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.3 Mangelnde Nachfragersouveränität und bildungspolitischer Paternalismus

Schließlich erweist sich auch die These von der mangelnden Souveränität der Bildungsnachfrager und damit gleichzeitig die These von der Überlegenheit der Staatsbeamten, rationale Entscheidungen über die formale Bildung junger Menschen zu treffen, als problematisch[34].

Jene die behaupten, Eltern und Schülern fehle es an hinreichenden Informationen über alternative Bildungsgüter, um eine rationale Wahl zu treffen, übersehen, daß das Informationsniveau sich erhöht, wenn die Bildungsproduktion dezentralisiert und Eltern das Recht zuerkannt wird, ökonomisch eigenständiger Entscheidungen über die Ausbildung ihrer Kinder zu fällen als bisher[35], denn den Kosten der Informationssuche stehen bei den bestehenden Verfügungsrechten häufig keine entsprechenden Erträge gegenüber. In gleicher Weise haben derzeit staatliche Bildungsanbieter kaum ein eigenes Interesse, die erforderlichen Informationen über alternative Bildungsgüter zu produzieren, da die Kosten der Informationsproduktion und Werbung häufig keinen Ertrag bringen, der sie rechtfertigt. Beides hat dazu geführt, daß das Informationsniveau niedrig und das Interesse der Eltern und Schüler, sich zu informieren, gering ist. Bei einer Neuverteilung der Verfügungsrechte, also einer Stärkung der pädagogischen Freiheit der Lehrer, der Eigenständigkeit der Bildungseinrichtungen und einer Stärkung der Rechte der Eltern und Schüler, kann aber mit einem Anstieg des Informations-

---

Diskussionspapier, Konstanz 1975, und die dort besprochenen empirischen Tests.

[34] *John St. Mill* war der erste Klassiker, der sich ausführlich mit der Frage nach der Souveränität der Bildungsnachfrager beschäftigte und der Auffassung war, daß eine marktliche Organisation der Bildung nicht funktioniere, weil Eltern inkompetent seien, in Fragen der Ausbildung ihrer Kinder eine rationale Entscheidung zu fällen (vgl. Grundsätze der politischen Ökonomie, 5. Buch, 11. Kapitel, Abschnitt 8, Gesammelte Werke, Band 7, Ahlen 1968, S. 268 f.). Mills Standpunkt gründet sich auf die Erfahrungen des 19. Jahrhunderts in Großbritannien, der heute unter Historikern und Ökonomen nicht mehr einheitlich geteilt wird (siehe dazu z. B. *Edwin G. West*, Education and the Industrial Revolution). Er ist der Auffassung, daß der durchschnittliche Kultusbeamte und Bildungspolitiker mehr über die Erziehung und Ausbildung sowie über deren Vorteilhaftigkeit wisse als die meisten Bürger selbst. Mill widerspricht sich jedoch selbst, wenn er einerseits Eltern die Kompetenz, Entscheidungen über die Ausbildung ihrer Kinder zu treffen, bestreitet, andererseits aber Eltern im Rahmen eines wettbewerblich gestalteten Bildungssystems mit staatlichem Prüfungswesen das Recht zuerkennt, Entscheidungen über die Menge und Art der Bildung sowie über den Besuch von Bildungseinrichtungen zu treffen, und sie außerdem für fähig hält, von ihren demokratischen Rechten sinnvollen Gebrauch zu machen.

[35] Zum Informationsproblem im allgemeinen siehe *Friedrich H. Hayek* The Use of Knowledge in Society, in: American Economic Review, Vol. 35, 1945, wieder abgedruckt: San Francisco 1979, und *Thomas Sowell*, Knowledge and Decisions, New York 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

niveaus gerechnet werden. Der wettbewerblich verfaßte Bildungsmarkt schafft nämlich gleichzeitig einen Markt für Informationen über Bildung, wie er für private Bildungsangebote und für andere, besonders langlebige und kostspielige Güter bereits existiert.

Zwar besteht die Gefahr, daß Informationen gefälscht und Bildungsnachfrager getäuscht werden. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß sich im Gegensatz zum staatlichen Bildungsmonopol die Macht, durch Werbung zu „manipulieren", auf dem wettbewerblichen Bildungsmarkt auf eine Vielzahl von Bildungsanbieter verteilt und letztere zwingt, sich mit den Behauptungen der Konkurrenten auseinanderzusetzen[36]. Der Wettbewerb unter den Bildungseinrichtungen sorgt dafür, daß einseitige und verfälschte Informationen weitgehend eliminiert werden. Darüber hinaus ist auf einem Bildungsmarkt die Gefahr der Manipulierbarkeit und der Fehlentscheidungen dadurch beschränkt, daß der Widerstand, den Bildungsnachfrager etwaigen Beeinflussungen durch Bildungswerbung entgegenbringen, eine Funktion des disponiblen Einkommens des jeweiligen Nachfragers und des Preises ist, den dieser für das Bildungsgut zu zahlen hat[37]. Der Zwang zur Entscheidung, wie auch die Konsequenzen der Entscheidung selbst tragen zu müssen, erhöhen das Informationsniveau und die Ernsthaftigkeit der Informationsprüfung[38]. Hierin liegen die Vorzüge des Bildungsmarktes gegenüber einem staatlich-administrativen Bildungssystems mit einer Informationspolitik, die erfahrungsgemäß nicht frei von Fehlinformationen ist, zur Ideologisierung neigt und häufig trotz des politischen Wettbewerbs den Charakter eines Informationsmonopols[39] hat.

---

[36] Kroeber-Riel hat diesen Aspekt (siehe dazu die ausführlichen Ausführungen von *Ulrich van Lith,* Der Bildungsbereich als ökonomisches Paradigma) in seine Erörterungen der Konsumentensouveränität nicht mit einbezogen. (*Werner Kroeber-Riel,* Konsumentenverhalten, München 1975, S. 390 - 400).

[37] Dieser Zusammenhang setzt lediglich einen Reiz-Reaktionsmechanismus mit der Möglichkeit der Fehlerkorrektur (trial and error) voraus, erfordert also keine utopischen Ansprüche an die Rationalität des Nachfragers.

[38] Sollte der Staat es im Rahmen seiner Ordnungsfunktion als zweckmäßig erachten, Informationen selbst bereitzustellen, so kann er als Anbieter auf den Markt treten und auf diese Weise Eltern und Studenten vor manipulierender und unwahrer Werbung schützen, für mehr Transparenz und Vergleichbarkeit sowie für zusätzliche Informationen sorgen, die er unter bestimmten Voraussetzungen kostenlos oder gegen nur teilweise Kostenerstattung zur Verfügung stellt. U. a. haben *John E. Coons* u. *Stephen D. Sugarman* (Education by Choice, The Case for Family Control, Berkeley, Ca. 1978, S. 227) für die Vereinigten Staaten sowie *Alan Maynard* (Experiment with Choice in Education, London 1975, S. 23) und *Alan T. Peacock* u. *Jack Wiseman* (S. 32) für Großbritannien einen solchen Vorschlag gemacht.

[39] Selbst die Opposition ist häufig nicht in der Lage, an die Informationen heranzukommen, die zur Beurteilung politischer Maßnahmen erforderlich und nur in der staatlichen Administration vorhanden sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein weiterer Einwand, Informationen über Bildungsgüter seien *teuer* und Eltern seien nicht bereit, einen entsprechenden Preis für sie zu zahlen, berücksichtigt nicht, daß der wettbewerbliche Markt Informationen kostenlos oder doch kostengünstig zur Verfügung stellt, und kein Grund vorhanden ist, anzunehmen, daß Eltern nicht gewillt seien, für ausgabenintensive Entscheidungen, wie die Ausbildung ihrer Kinder, Informationskosten auf sich zu nehmen, zumal den Kosten der Information häufig ein Ertrag gegenübersteht, der die ersteren weit übersteigt.

Soweit die These von der mangelnden Souveränität der Bildungsnachfrager nicht mit einem Informationsdefizit, sondern mit *verzerrten* Präferenzen der Nachfrager begründet wird (Meritorisierung der formalen Bildung)[40], wie dies in der Bundesrepublik z. B. von Dahrendorf[41] und vielen anderen geschehen ist, ist zu beachten, daß die ökonomische Theorie die Bildungsentscheidungen junger Menschen aus Arbeiter- bzw. aus Familien mit niedrigerem Einkommen durchaus mit Hilfe absoluter oder komparativer Vorteile erklären kann. Es ist deshalb nicht einleuchtend, weshalb die Rationalitätshypothese der ökonomischen Theorie häufig auch von Ökonomen im hier erörterten Zusammenhang aufgegeben wird, obwohl denselben Menschen die freie Wahl des Arztes wie auch Konsumfreiheit zugestanden wird.

Eine Konsequenz der These von den verzerrten Präferenzen ist es, daß notwendigerweise auf die Vorzüge der Teilung des Wissens, die auf dem Markt besteht, verzichtet werden muß und Bildungseinrichtungen neben dem Wissen über die Produktionsbedingungen von Bildungsgütern nun auch noch Informationen über „neue" Präferenzen gewinnen müssen, welche als emanzipatorische die alten von den sozialen, familiären und wirtschaftlichen Erfahrungen der einzelnen Menschen geprägten ersetzen sollen. Die wichtige Frage aber, woher die neuen

[40] *John G. Head,* On Merit Goods, in: Finanzarchiv, Bd. 25, 1966, S. 1 - 29, ins Deutsche übersetzt und gekürzt wieder abgedruckt in: Finanztheorie, Horst C. Recktenwald (Hrsg.), Köln—Berlin 1969, S. 46 - 74; *Walter Kuna,* Hochschulfinanzierung — ein alternatives Modell, Weinheim—Basel 1980, S. 36 - 45.

[41] *Ralf Dahrendorf* ist einer der prominentesten deutschen Vertreter, der das Bildungswesen als einen Hebel benutzt wissen will, „um Menschen aus ihren regionalen und familiären Loyalitäten zu befreien", und der Auffassung ist, daß unterrepräsentierte Gruppen (Land-, Arbeiter-, mit Einschränkungen katholische Kinder und Mädchen) „in und durch weiterführende Schulen gebracht werden müssen" (S. 38, 65, 63). Sofern für diesen Personenkreis Informationen über Bildungsalternativen zur Verfügung stehen, postuliert Dahrendorf für diese Menschen verzerrte Präferenzen und nimmt gleichzeitig an, daß Schulen und Universitäten emanzipatorische Eigenschaften besitzen. Siehe aber auch *Wilhelm Arnold,* Bildungswilligkeit der Eltern im Hinblick auf ihre Kinder, in: Begabung und Lernen, Deutscher Bildungsrat (Hrsg.), Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 4, 8. Aufl., Stuttgart 1972, S. 357 - 406.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Präferenzen gewonnen werden sollen und ob sie mit den realen Verhältnissen in den verschiedensten Bereichen der Gesellschaft und Wirtschaft in Übereinstimmung gebracht bzw. die realen Verhältnisse sich tatsächlich entsprechend ändern lassen, bleibt unbeantwortet. Dieses Problem wird um so gravierender, je mehr ein staatlich-administratives Bildungssystem zentralisiert und durch die Einheitlichkeit der Erwartungen und der Anweisungen geprägt ist. Neben der Unzulänglichkeit der Anreize, die Schulen und Universitäten veranlassen sollten, durch die Verfolgung ihrer eigenen Interessen gleichzeitig zur gesellschaftlichen Wohlfahrt beizutragen, beruhen die derzeitigen Probleme des deutschen Bildungswesens besonders auf den Schwächen der zentral-administrativen Organisation, dieses Informationsproblem zu lösen[42].

So hat sich denn auch gezeigt, daß diejenigen, die mit guten Absichten eine Veränderung der Präferenzen junger Menschen besonders in Hinblick auf ein akademisches Studium herbeiführen wollten, u. a. die realen Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt aus dem Auge verloren haben, während sich in den persönlichen Werten und Wünschen derjenigen, denen verzerrte Präferenzen vorgeworfen wurden, die Erwartungen über ihre Möglichkeiten auf den partiellen Arbeitsmärkten niederschlugen. Die sogenannten „verzerrten" Präferenzen haben sich daher in der Bundesrepublik Deutschland ex post im Gegensatz zu denen der „besser wissenden Elite" keineswegs als verzerrt herausgestellt[43].

3. Eine ordnungspolitische Alternative: Der Markt als regulative Idee

Da auf einem Bildungsmarkt staatliche und private Schulen und Hochschulen um Schüler und Studenten konkurrieren[44] und die Finanzierung der Bildungseinrichtungen vornehmlich über Marktpreise erfolgt, hängt

[42] Selbstverständlich ist auch der Bildungsmarkt nicht frei von Fehlentscheidungen. In bestimmten Situationen kann Eltern, Schülern und Studenten das Wissen fehlen, um im Sinne ihrer eigenen Präferenzen zu handeln. Es ist jedoch kaum zu erwarten, daß dies zu globalen Fehlentwicklungen führt, wie sie in den letzten Jahren in dem staatlich-administrierten, durch die Einheitlichkeit der Zukunftseinschätzung und der Maßnahmen geprägten Bildungssystem der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten waren. Vielmehr sorgen die bei dezentraler Organisation sowohl auf der Produzenten- als auch auf der Nachfragerseite vorhandenen Anreize dafür, daß Fehlentscheidungen auf einem wettbewerblich verfaßten Markt durch andere Marktteilnehmer so schnell wie möglich kompensiert werden. (Fehleinschätzungen der einen bilden Marktchancen für die anderen.)

[43] So hat denn auch *Jürgen Eick*, der diese Problematik frühzeitig erkannte, recht behalten (in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 205 und 249, 1965).

[44] Markt und Wettbewerb lassen sich grundsätzlich auch unter staatlichen Bildungseinrichtungen organisieren, wenn selbstverwaltete Schulen und Hochschulen gezwungen sind, sich (zumindest zu einem beachtlichen Teil)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Leistungsfähigkeit dieser Organisationsform und die Möglichkeit von den neuen Verfügungsrechten und der mit ihnen verbundenen Souveränität tatsächlich Gebrauch zu machen, maßgeblich von der finanziellen Ausstattung der potentiellen Bildungsnachfrager ab. Mit anderen Worten, die Funktionstüchtigkeit des Bildungsmarktes steht und fällt mit der Frage, ob der Kapitalmarkt seinerseits in der Lage ist, den Teil der Bildungsnachfrage zu finanzieren, der durch eigene Mittel der Nachfrager nicht gedeckt werden kann. Darüber hinaus ist sicherzustellen, daß in einem solchen System anerkannte, im Gesellschaftsvertrag vereinbarte sozialpolitische Zielsetzungen erreicht werden können, ohne daß die regressiven Wirkungen auftreten, die derzeit zu beobachten sind.

Um die Voraussetzungen eines funktionstüchtigen Bildungsmarktes zu schaffen, der dem Kriterium der Effizienz und nicht minder den Rawlsschen Kriterien einer gerechten Gesellschaft zu entsprechen vermag, halte ich es für denkbar, daß der Staat bei der Geburt eines Bürgers ein Steuerkonto eröffnet und auf diesem Konto in Form eines zweckgebundenen Dispositionskredites Mittel bereitstellt, mit denen die durchschnittlichen Ausgaben für schulische, akademische und sonstige staatlich anerkannte Bildungsleistungen bezahlt werden können. Die dem Konto gutgeschriebenen Darlehensbeträge können entweder sich auf einen jährlich maximalen und mit dem Alter zunächst zunehmenden Betrag beschränken oder aber der Staat legt pro Bürger insgesamt eine Beleihungsgrenze fest, die nicht überschritten werden darf. Sobald die betreffende Person ein Einkommen bezieht, daß ein bestimmtes, nicht zu versteuerndes Mindesteinkommen übersteigt, beginnt sie, durch einen vom Umfang des in Anspruch genommenen Darlehens abhängigen Aufschlag zur Lohn- oder Einkommensteuer das gewährte Darlehen samt einer vom Staat bei Inanspruchnahme des Darlehens festgelegten marktgängigen Verzinsung zurückzuzahlen. Der Zins enthält einen Risikoaufschlag in Höhe der durchschnittlichen Ausfallswahr-

---

über Gebühren zu finanzieren und ihnen genügend Entscheidungsspielraum für eine unabhängige Schul- und Hochschulpolitik eingeräumt wird. Ein Gesetzentwurf des Landesverbandes der CDU Westfalen-Lippe aus dem Jahre 1950 sah die fachliche Selbstverwaltung nicht nur für Hochschulen, sondern auch für Schulen vor. Sie sollte es den Schulen ermöglichen, daß die ihnen „obliegende Aufgabe der Erziehung und Bildung unbeeinflußt von bildungsfremden Gesichtspunkten im Hinblick auf die moralischen Grundwerte des Lebens in Freiheit durch die zur Bildung und Erziehung Berufenen selber erfolgt". Gesetzesentwurf einer Ordnung für die Selbstverwaltung des Bildungs- und Erziehungsbereichs (der Schulen) vom 20. März 1950, S. 1. Andererseits versteht es sich von selbst, daß eine Privatisierung des Bildungswesens sowohl unter dem Gesichtspunkt der allokativen Effizienz als auch dem der persönlichen Entfaltungsmöglichkeit kaum Vorteile bringt, wenn die Normierung des Bildungsangebots über input- und output-Vorgaben keine marktliche Flexibilität erlaubt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheinlichkeit der Bildungsdarlehen, so daß die Mittel den Charakter eines durchlaufenden Postens des Staatshaushaltes annehmen.

Auf diese Weise ließen sich die Schwierigkeiten beseitigen, die auf dem Kapitalmarkt bei der Bereitstellung von Bildungsdarlehen entstehen können. Jedermann mit Studierwillen wäre in der Lage, unabhängig von den familiären Einkommens- und Vermögensverhältnissen Bildung im gewünschten Umfang nachzufragen. Auch kann erwartet werden, daß die sogenannte „schichtspezifische" Verschuldungsbereitschaft[45] von Familien mit geringem Einkommen abnimmt, da jeder gegen das Risiko der Rückzahlungsunfähigkeit versichert ist und damit gerechnet werden kann, daß die Mehrzahl der Bürger auf diese Weise zumindest einen Teil ihrer schulischen und akademischen Ausbildung finanzieren werden.

Sollte sich herausstellen, daß viele Bildungsnachfrager von diesen Darlehen keinen Gebrauch machen und sich gute und schlechte Risiken voneinander trennen, so ließe sich dies durch eine Zwangsversicherung aller Ausbildungsrisiken vermeiden.

Ein solches Bildungsfinanzierungssystem, dessen technische Ausgestaltung vielfältig sein kann, ermöglicht es besonders Privaten, aber auch dem Staat, nunmehr gezielt verteilungspolitische Maßnahmen zu ergreifen, die besonders benachteiligten Personen der Gesellschaft zugute kommen, ohne daß dabei die Probleme entstehen, die durch eine unzureichende Unterscheidung des Effizienzaspekts, nämlich des Kapitalmarktversagens, vom Verteilungsaspekt hervorgerufen wurden. So könnte der Staat z. B. zweckgebundene Zinssubventionen oder Zuschüsse auf das Steuerkonto zahlen, die für bestimmte Personen die Rückzahlung erleichtern bzw. die Kreditaufnahme zu Ausbildungszwecken reduzieren. Das System der Bildungsdarlehen aus zukünftig zu entrichtender Einkommensteuer läßt sich so mit Transfers mit Verwendungsauflage an Nachfrager verbinden, die identisch sind mit Bildungsscheinen, ohne jedoch den Verwaltungsaufwand in dem Umfang und die Gefahr erneuter staatlicher Interventionen hervorzurufen, die mit Gutscheinsystemen verbunden sein können. Im Gegensatz zum Bildungsscheinsystem Friedmanscher Prägung[46] handelt es sich hier um ein System, bei dem die Höhe des Transfers (Nennwert der Gutscheine) z. B. in Abhängigkeit vom zu versteuernden Einkommen gestaffelt sein kann[47] und die Möglichkeit besteht, die sozialpolitisch motivierte Förde-

[45] Die Verschuldungsbereitschaft hängt maßgeblich von der Vermögens- und Einkommenslage einer Person und nicht von deren „Schichtzugehörigkeit" ab. Daß sich unabhängig von diesen Einflußgrößen risikofreudige oder -averse Menschen (Optimisten bzw. Pessimisten) in bestimmten „Schichten" konzentrieren, hat sich bisher nicht erhärtet.

[46] *Milton Friedman,* Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971, S. 115 - 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung des Humanvermögens mit der Förderung der privaten Sachvermögensbildung systematisch zu verbinden und die Wahl der einen oder anderen Alternative dem Bürger selbst zu überlassen.

Für den Fall, daß in Einzelfällen externe Effekte wirklich nachgewiesen werden können, bietet das System durch die Zweckbindung der bereitgestellten Mittel die Möglichkeit privater als auch staatlicher Zahlungen unmittelbar an die Personen, von denen sich einzelne oder der Staat eine positive Wirkung versprechen.

[47] Häufig wird übersehen, daß Bildungsscheine ein sehr flexibles Instrument der Nachfragesubventionierung und die Effizienzmängel kaum zu befürchten sind, die *Hans J. Bodenhöfer* (S. 149 - 151) im Anschluß an *E. O. Olson* und *M. L. Eysenbach* auch unter den institutionellen Bedingungen der Bundesrepublik Deutschland zu sehen glaubt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Im Mittelpunkt der Diskussion über die Berechtigung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten standen wohlfahrtsökonomische Aspekte verschiedener Organisationsformen im Rundfunkbereich. Dabei wurde vor allem die Frage diskutiert, ob unter wohlfahrtstheoretischen Gesichtspunkten die Finanzierung miteinander konkurrierender Rundfunkanstalten durch Werbung tatsächlich als die günstigste Finanzierungsform anzusehen sei.

Gegen diese These wurde zunächst eingewandt, daß aus wohlfahrtsökonomischen Überlegungen eine Finanzierung durch Transferzahlungen die theoretisch geeignetste Lösung sei. Diese Argumentation folge aus dem speziellen Verlauf der Grenzkostenkurve im Rundfunkbereich: Während für die Versorgung nur eines Rundfunkteilnehmers Kosten in ihrer gesamten Höhe anfallen, sind die zusätzlichen Kosten für den zweiten und jeden weiteren Rundfunkteilnehmer gleich Null. Dies bedeute, daß bei einem pareto-optimalen Preis, der den Grenzkosten entspricht, weder öffentlich-rechtliche noch private Veranstalter von Rundfunksendungen ihre Durchschnittskosten decken können. Insofern sei eine Finanzierung durch „lump-sum-transfers" wohlfahrtstheoretisch gesehen die geeignetste Finanzierungsform. Allerdings sei diese Finanzierungsart in der Realität wenig praktikabel.

Die weitere Diskussion konzentrierte sich im wesentlichen auf eine Rundfunkfinanzierung durch Werbung, die ebenfalls, so wurde argumentiert, wohlfahrtstheoretisch den Vorteil biete, daß kein Rundfunkteilnehmer vom Empfang von Sendungen ausgeschlossen werden müsse und somit eine volkswirtschaftlich optimale Nutzung einmal produzierter Rundfunksendungen möglich sei. Für eine Finanzierung durch Werbung spreche ferner, daß die Verbraucher zusätzliche Informationen über die beworbenen Produkte erhielten, was auch mit einer Erhöhung der Markttransparenz verbunden wäre.

Demgegenüber wurde eingewandt, daß es sich bei der Werbung in ihrer heutigen Form in erster Linie um Imagewerbung handle, deren Beitrag zu einer Erhöhung der Markttransparenz eher gering zu veranschlagen sei. Weitere Nachteile einer Rundfunkfinanzierung durch Werbung müßten in der Überbetonung von Massengeschmacksprogrammen sowie in einer überproportionalen Verschiebung der Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

grammintensität gesehen werden. Auch wurde betont, daß Werbung eine Dienstleistung sei, deren Bezug das Einverständnis des Konsumenten voraussetze. Liege dieses Einverständnis nicht vor, so träten externe Effekte in Form von „disutilities" auf.

Um diesen Einwänden zu begegnen, wurde auf die Konsumentensouveränität verwiesen. Dies führe unter anderem dazu, daß Konsumenten bei einer Rundfunkfinanzierung ohne Werbung andere Informationsquellen nachfragen würden. Ferner könne das Einverständnis des Konsumenten durchaus vorausgesetzt und das Vorhandensein negativer externer Effekte verneint werden, solange Rundfunk von den Konsumenten empfangen wird.

Die Diskussion über die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich konzentrierte sich auf die zentrale These der Referenten, Wettbewerb im Endgerätebereich zwar zuzulassen, den Netzbereich aber von einer solchen Regelung auch weiterhin auszunehmen. Gegen die Begründung, daß im Netzbereich die gegenwärtigen Regelungen bestehen bleiben sollten, weil hier ein natürliches Monopol vorliege, wurden Einwände erhoben. Es wurde betont, daß im Falle des Vorhandenseins eines natürlichen Monopols gesetzliche Absicherungen überflüssig seien. Also könnten gesetzliche Regelungen aufgehoben werden, denn ein natürliches Monopol würde sich im Markt auch ohne solche Regelungen durchsetzen. Zudem gäbe es in der Allokationstheorie nur wenige Fälle, in denen Wettbewerb zu Wohlfahrtsminderungen führe.

Gegen diese Einwände wurde vorgebracht, daß es im Mehrproduktfall auch bei Skalenerträgen durchaus zu Wettbewerb kommen könne, wenn die vom dominanten Unternehmen verlangten Preise nicht den Kosten entsprächen. Zusätzliches privates Angebot würde aber vor allem dort auftreten, wo die Diskrepanz zwischen Preisen und Kosten besonders groß ist. Dies störe die interne Subventionierung solcher Benutzergruppen, die nur mit hohen Kosten bedient werden können. Insofern seien gesetzliche Regelungen erforderlich, auch wenn die interne Subventionierung unter allokationstheoretischen Überlegungen als ungünstig betrachtet werden müsse.

Eine Differenzierung der Tarife durch das öffentliche Unternehmen — als Reaktion auf zusätzlich auftretendes privates Angebot — bringe jedoch erhebliche politische Probleme mit sich. Insofern sei es auch nicht verwunderlich, daß Interessenvertreter ländlicher Regionen für eine Beibehaltung des Postmonopols plädierten.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Liberalisierung im Endgerätebereich wurde argumentiert, daß es hier darum gehe, den Wettbewerb mit seiner dynamischen Funktion in einen Bereich einzuführen, in dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerb traditionell nicht existiert hat, um auf diese Weise die bestmögliche Allokation der Ressourcen sicherzustellen. Dies gelte auch für das Aufdecken von Verbundvorteilen im Angebot von Netzleistungen und Endgeräten bei der Post. Insofern sollte auch die Post als Mitbewerber im Endgerätebereich zugelassen werden.

Zum Thema „Der Markt als Organisationsprinzip im Bildungsbereich" wurde zunächst die vom Referenten vorgeschlagene Art der Darlehensbereitstellung diskutiert. Dabei ging es um die Frage, wodurch sich diese Art der Finanzierung von dem Bildungsscheinsystem Friedmanscher Prägung unterscheide. Hierzu wurde betont, daß — im Gegensatz zu dem angesprochenen Bildungsscheinsystem — die bei der Darlehensvergabe bereitgestellten Mittel durch einen Aufschlag zur Einkommensteuer zuzüglich einer Verzinsung zurückgezahlt werden. Da die Rückzahlungen auch von der Höhe des erzielten Einkommens abhingen, sei bei dieser Finanzierungsausgestaltung auch die Möglichkeit einer Subventionierung vorhanden.

Im Zusammenhang mit der Darlehensvergabe wurde auch die Frage diskutiert, warum staatliche Darlehen zwar zur Bildungsfinanzierung, nicht aber zur Sachkapitalbildung — etwa in Verbindung mit dem Aufbau einer beruflichen Existenz — vergeben werden sollten. Demgegenüber wurde argumentiert, daß es bei der Gewährung von Darlehen durch den Staat vor allem darum gehe, den Unvollkommenheiten des Kapitalmarktes, die speziell bei der Finanzierung der Humankapitalbildung auftreten, entgegenzuwirken.

In bezug auf das der Untersuchung zugrundeliegende Informationskonzept wurde vorgebracht, daß sich staatliche Eingriffe im Bildungsbereich durch verzerrte Präferenzen der Bildungsnachfrager, bedingt durch eine schichtenspezifische Informationsverarbeitung, wie sie zum Beispiel beim Verbraucherverhalten zu beobachten sei, rechtfertigen ließen. Hierzu wurde festgestellt, daß auch Familien mit geringerem Einkommen durchaus in der Lage sind, rationale Entscheidungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten zu treffen. Durch die vorgeschlagene Bereitstellung von Bildungsdarlehen werde zudem sichergestellt, daß die sogenannte „schichtspezifische" Verschuldungsbereitschaft von Familien mit geringem Einkommen abnehme, da jeder gegen das Risiko der Rückzahlungsunfähigkeit versichert sei. Schließlich wurde betont, daß der Wettbewerb in einem marktlich verfaßten Bildungsbereich vor allem dafür sorgt, daß kein Reformstau auftritt.

Gerhard Fels, Bernhard Heitger, Kiel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Leitung: Gerhard Scherhorn, Stuttgart

Dienstag, 16. September 1980, 9.00 - 12.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen

Von *Hans-Jürgen Wagener*, Groningen

1. Einleitung

Es würde von grober Selbstüberschätzung und geringer Sachkenntnis zeugen, wollte ich auf etwa 20 Seiten das gesamte Spektrum aller in der Realität anzutreffenden Wirtschaftsordnungen vor dem Leser ausbreiten. Ich werde mich auf entwickelte Industriewirtschaften beschränken. Dadurch wird das Spektrum auf die zwei Systemblöcke kapitalistischer, gelenkter Marktwirtschaften und sozialistischer Zentralverwaltungswirtschaften eingegrenzt, was — wie das Beispiel Jugoslawiens zeigt — nicht strikt dichotomisch aufgefaßt werden darf. Auch trotz dieser Einschränkung wird das Bild noch immer mit sehr breitem Pinsel zu malen sein: Die vielfältigen Valeurs der Wirklichkeit lassen sich auf so engem Raum nicht in allen Farbabstufungen wiedergeben. Es wird also bei ziemlich allgemeinen Aussagen bleiben.

In diesem Beitrag möchte ich versuchen, einige wesentliche Unterschiede in der Funktionsweise der genannten Wirtschaftssysteme zu entwickeln, woraus sich dann auch die typischen Funktionsprobleme ableiten lassen. Das Spektrum wäre farblos, würden wir nicht unterschiedliche Ausdifferenzierungen innerhalb der großen Systemblöcke sichtbar machen. Innerhalb des planwirtschaftlichen Systems hat die Forschung vor allem die Entwicklung marktwirtschaftlicher Elemente herausgestellt; innerhalb der marktwirtschaftlichen Ordnung werden die verschiedenen Formen geplanter Lenkung des Wettbewerbs hervorgehoben. Es liegt auf der Hand, die Entwicklungsperspektiven der existierenden Wirtschaftsordnungen, die zum Abschluß zur Sprache kommen sollen, mit Hilfe des Konvergenzparadigmas zu beschreiben. Inwieweit dieses Bild die tatsächlichen Tendenzen unverzerrt wiedergibt, werden wir am Ende beurteilen können.

Der Vergleich von Wirtschaftssystemen entbehrt eines allgemein anerkannten theoretischen Rahmens. Man kann mehr als die hier zur Verfügung stehenden Seiten damit füllen, unterschiedliche Ansatzmöglichkeiten auf Konsistenz und Fruchtbarkeit zu untersuchen[1]. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Probleme der Kriterien von Beschreibung oder Vergleich möchte ich hier soweit wie möglich außer Betracht lassen. Eine terminologische Vorbemerkung scheint mir jedoch angebracht. Der Begriff Wirtschaftsordnung, der im wesentlichen die konstitutionelle Grundgestaltung des Wirtschaftens umschreibt, ist für unsere Untersuchung zu eng und muß durch den weiteren Begriff des Wirtschaftssystems ergänzt werden, der auch Verhaltensweisen und Machtverhältnisse erfaßt[2]. Auf der anderen Seite werden wir auch den engeren Begriff Lenkungsmechanismus oder Regulierung verwenden, der innerhalb einer gegebenen Wirtschaftsordnung die konkrete Allokations- und Koordinationsweise umschreibt. Im sozialistischen Systemblock spricht man vom Lenkungsmechanismus, wenn vom Gegenstand der Wirtschaftsreformen die Rede ist. Vor allem neuere, französische Untersuchungen[3] verwenden den Begriff Regulierung, um verschiedene Typen marktwirtschaftlicher Koordination zu kennzeichnen.

2. Die große Dichotomie

Die wichtigsten Unterscheidungskriterien für Wirtschaftssysteme sind:

— die Verteilung der Eigentumsrechte,

— die zentralen Koordinationsmechanismen,

— die verwendeten Informationen

— und die Motivationsstruktur.

Die gelenkten Marktwirtschaften des heutigen Kapitalismus lassen sich demnach beschreiben durch:

— private, wenn auch stark konzentrierte Eigentumsrechte an den Produktionsmitteln, wobei noch eine Differenzierung nach Besitz und Kontrolle festzustellen ist;

— staatliche Globalsteuerung des Wirtschaftsgeschehens und staatliche Regelung vor allem außerhalb des güterwirtschaftlichen Bereichs;

— horizontale Kontrakte und Märkte als vorherrschende Koordinationsmechanismen einzelwirtschaftlicher Entscheidungen;

---

[1] Vgl. hierzu z. B. *John M. Montias,* The Structure of Economic Systems, New Haven 1976 und *Hans-Jürgen Wagener,* Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin 1979.

[2] *Erich Preiser,* Nationalökonomie heute, München 1959, S. 40 f.

[3] Hier wird der Begriff der *régulation* verwendet, vgl. *J. P. Benassy, R. Boyer, R.-M. Gelpi,* Régulation des économies capitalistes et inflation, in: Revue économique, Vol. 30, 1979, S. 397 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Preise als wichtigste Steuerinformation, die vom Einzelbetrieb nicht beeinflußt werden kann; keine direktiven Informationen oberhalb der Betriebsebene[4];

— Gewinnorientierung als handlungsbestimmende Motivation der Eigentümer mit harten Sanktionen bei Mißerfolg, was zu strikter Kosten-Nutzen-Kalkulation führt;

— Güter- und Geldmärkte, die weit über die nationalen Grenzen hinausgehen und den Wettbewerb auf den nationalen Märkten wesentlich mitbestimmen.

Die zentral gelenkten Verwaltungswirtschaften des osteuropäischen Sozialismus sind demgegenüber zu kennzeichnen durch:

— kollektive, hauptsächlich staatliche Eigentumsrechte, wenn auch in jüngster Zeit durch die angestrebte Trennung von Betrieb und Staatshaushalt ebenfalls Besitz und Kontrolle differenziert werden,

— eine administrative Koordination der Betriebe; Märkte treten nur am Rande oder als Quasimärkte zur Koordination der Haushaltsentscheidungen auf: freie Konsumwahl und freie Arbeitsplatzwahl;

— ein komplexes Informationssystem, das eine zentrale Planung und Verwaltung der Wirtschaft ermöglicht; es gibt zahlreiche Steuerinformationen (Plankennziffern), die auch grundsätzlich von den Betrieben beeinflußt werden können; direktive Informationen an die Betriebe sind die Regel;

— Outputorientierung (Wachstumsmentalität) der Systemmanager als treibende Motivation, wobei Mißerfolg nur individuelle Sanktionen nach sich zieht, für die Wirtschaftseinheit jedoch ohne Folgen bleibt;

— eine Organisation des Außenhandels, die nationale Isolation möglich macht und auch fördert.

Der große Gegensatz ist im jeweils vorherrschenden Prinzip der Selbstorganisierung und der zentralen Organisierung zu finden, wobei auf den ersten Blick die Selbstorganisierung größere Freiheiten des ökonomischen Handelns einräumt als die zentrale Organisierung. Bei genauerem Hinsehen erweist es sich jedoch, daß im einen Fall diesen Freiheiten durch die Regeln des Systems relativ enge Grenzen gesetzt sind, die zweifellos in Abhängigkeit von der Art der Regulierung variieren können, während die zentralen Vorschriften im anderen Fall vielfältige Ausweichmöglichkeiten offen lassen: „Man mag es überraschend finden, daß eine Menge von offensichtlich permissiven Regeln

[4] Es dürfte deutlich sein, daß wir bei dieser allgemeinen Charakterisierung von Monopol und anderen Beherrschungsformen abstrahieren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine ziemlich strenge Organisation nach sich zieht, während eine Menge von anscheinend viel strengeren Regeln ständig beträchtliche Unordnung verursacht[5]."

Messen wir nun den globalen Erfolg der beiden Systemblöcke an den drei klassischen Zielen der Wirtschaftspolitik — Wachstum, Vollbeschäftigung und Stabilität —, so scheint die Bilanz eindeutig zugunsten der zentralgelenkten Verwaltungswirtschaften auszufallen[6]. Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß sich diese Wirtschaften in einem Zustand ständiger Vollbeschäftigung befinden, daß die Preise, wenn schon nicht konstant, so doch gegenüber den Marktwirtschaften unvergleichlich stabiler sind, und daß die Wachstumsraten zwar nicht immer den hochgesteckten Erwartungen der Planer entsprechen, aber im internationalen Vergleich beachtlich sind. Dieses Wachstum zu stabilisieren, gelingt allerdings auch dort nicht überall.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß zwei weitverbreitete Vorurteile bezüglich der sozialistischen Planwirtschaften einer empirischen Überprüfung nicht standhalten. Der Verzicht auf den Markt bringt keine exzessiven direkten Kosten mit sich: Der Grad der Bürokratisierung (außerhalb des Handelssektors) unterscheidet sich zwischen Marktwirtschaften und Verwaltungswirtschaften nicht signifikant. Letztere sparen jedoch direkte Kosten im Handel[7]. Hiermit läßt sich das bekannte Phänomen der Warteschlangen zu einem Teil erklären. Gleichzeitig wird auch die Hypothese zweifelhaft, die Stabilität werde durch eine systematische Übernachfrage oder zurückgestaute Inflation erreicht. Es deutet vieles darauf hin, daß in den sechziger und der ersten Hälfte der siebziger Jahre sich zumindest die Wirtschaften der DDR, Polens, Ungarns und der CSSR in einem Makro-Gleichgewicht befanden[8].

---

[5] *Pavel Pelikan,* Towards a Rational Method of Choosing Economic Institutions, Seminar Paper No. 135, Institute for International Economic Studies, Stockholm 1979, S. 10.

[6] Vgl. hierzu vor allem *Richard Portes,* The Control of Inflation: Lessons from East European Experience, in: Economica, Vol. 44, 1977, S. 109 ff. und *Michael Ellman,* Full Employment — Lessons from State Socialism, in: De Economist, Nr. 127, 1979, S. 489 ff.

[7] Diese Kostenersparnis bedeutet jedoch nur eine Verlagerung oder Externalisierung, da die Kosten dann von den Bürgern in Form von höheren Zeitaufwendungen beim Einkauf getragen werden müssen; vgl. *Frederic L. Pryor,* Some Costs and Benefits of Markets: An Empirical Study, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. 91, 1977, S. 81 ff.

[8] Vgl. *Richard Portes, David Winter,* The Demand for Money and for Consumption Goods in Centrally Planned Economies, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 60, 1978, S. 8 ff., deren Argumentation allerdings nicht unbestritten geblieben ist, s. z. B. *János Kornai,* Resource-constrained versus Demand-constrained Systems, in: Econometrica, Vol. 47, 1979, S. 801 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieses sehr einseitige Bild verleitet allerdings zu falschen Schlußfolgerungen und bedarf der Korrektur. Erst bei näherer Betrachtung der Funktionsweisen der beiden Systemtypen werden die jeweiligen Probleme deutlich[9]. Kernproblem der kapitalistischen Marktwirtschaften ist die Instabilität, vor allem die in kürzeren oder längeren Abständen wiederkehrende Arbeitslosigkeit[10]. Kernproblem der sozialistischen Planwirtschaften ist demgegenüber die ständige Verknappung von Ressourcen und einzelnen Gütern. Dieser Sachverhalt läßt sich auch in der Feststellung zusammenfassen, daß das eine System durch ein Makro-Ungleichgewicht und das andere durch ein Mikro-Ungleichgewicht gekennzeichnet wird[11].

Als Ursache für diesen Unterschied sind die Systemregeln anzuweisen, die sich letztlich in den effektiven Beschränkungen für wirtschaftliches Handeln äußern. Im einen System wird das Handeln weitgehend durch den budgetären Spielraum eingegrenzt, was im anderen trotz „voller wirtschaftlicher Rechnungsführung" nicht grundsätzlich der Fall ist. Diesen Unterschied verdeutlichen die Sanktionen: Wiederholtes Überschreiten der Budgetgrenzen hat in der kapitalistischen Marktwirtschaft Liquidation zur Folge, sofern das nicht zu untragbaren Rückwirkungen für das System als ganzes führt. In der sozialistischen Verwaltungswirtschaft tritt in der Regel der Staatshaushalt mit Subventionen auf den Plan[12]. Die Folgen sind eine wirkungsvolle Nach-

---

[9] Wir greifen hier auf einige allgemeine Überlegungen von Kornai und Pelikan zurück, auch wenn wir ihnen nicht in allen Einzelheiten folgen wollen.

[10] Auch im Herrschaftsbereich sozialistischer Planung ist Arbeitslosigkeit nicht unbekannt, sie hat jedoch sehr viel weniger ungewollten Charakter und andere Erscheinungsformen; vgl. *Michael Ellmann,* und *Morris Bornstein,* Unemployment in Capitalist Regulated Market Economies and Socialist Centrally Planned Economies, in: American Economic Review, Vol. 68, Nr. 2, 1978, S. 38 ff.

[11] „Knappheit ist die Zusammenfassung von Abermillionen elementarer Verknappungserscheinungen auf dem untersten Mikro-Niveau". *Kornai,* S. 805. Das widerspricht nicht der oben getroffenen Feststellung eines monetären Makro-Gleichgewichts, das sich nur auf den Bereich beziehen kann, in dem Geld eine aktive Rolle spielt, und das ist in den sozialistischen Planwirtschaften der Konsumgütersektor. Ungleichgewicht ist in diesen Wirtschaften hauptsächlich in der Produktionssphäre anzutreffen, in der Plananweisungen die aktive Rolle des Geldes übernehmen. Die sattsam bekannten Versorgungskrisen im Konsumgüterbereich bedeuten nicht eine generelle Warenknappheit, sondern wechseln ständig ihre gütermäßige Gestalt, vgl. *Friedrich Haffner,* Erklärungsmomente für naturale und monetäre Disproportionen aus einer Theorie der unvollkommenen Planwirtschaft, in: Karl-Ernst Schenk (Hrsg.), Lenkungsprobleme und Inflation in Planwirtschaften, Berlin 1980, S. 9 ff.

[12] Dem Leser sollte deutlich sein, daß es sich hier um grobe Vereinfachungen handelt. Denn auch im Kapitalismus ist der Staat in mancher Beziehung über den global steuernden Interventionsstaat hinausgegangen; vgl. *Hans-Jürgen Wagener,* What Has Become of the March Into Socialism? System

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fragebeschränkung im einen und eine systematische Übernachfrage im anderen Fall.

Aus diesem Grund finden die Betriebe in der kapitalistischen Marktwirtschaft die Schranken ihrer Akkumulation in der effektiven Nachfrage. Hierbei handelt es sich nicht um eine absolute Beschränkung, wie Rosa Luxemburg in ihrer Marx-Interpretation meinte, als vielmehr um eine fortschreitende, relative Beschränkung, wie sie für das Makro-Niveau von Keynes zur Begründung staatlicher Globalsteuerung konstatiert wurde. Für die Entscheidungsträger der sozialistischen Verwaltungswirtschaft ist die Akkumulation nur durch die verfügbaren Ressourcen und sekundär durch die Konsumerwartungen der Bevölkerung beschränkt.

Die effektiven Beschränkungen stimulieren ihre Aufhebung dort, wo sie spürbar werden. In der Marktwirtschaft ist das die Unternehmung, die ihre harte Budgetbeschränkung durch Kostenminimierung (und natürlich auch Nachfragestimulierung) abzuschwächen bemüht ist. Das wirkt sich vorteilhaft auf die Mikro-Effizienz des Systems aus. Die ständigen Verknappungen in der Verwaltungswirtschaft treffen zwar auch in erster Instanz den Betrieb. Er versucht jedoch, diese Beschränkung in (oft überhöhten) Plananforderungen nach oben weiterzugeben, so daß sie dort erst wirklich spürbar wird. Die Zentralinstanz wird ebenfalls mit dem Wunsch nach Kostenminimierung reagieren, kann diese jedoch auf der operativen Ebene nicht wirksam durchsetzen. Daraus resultiert ein relatives Effizienzdefizit[13].

Die Art der effektiven Beschränkung widerspiegelt sich in der Grundhaltung der Entscheidungsträger. Eigentumsrechte und die Erwartungen der Eigentümer führen im einen Fall zu einer Gewinnorientierung, im anderen Fall zu einer Output-Orientierung. Der marxistischen Terminologie folgend kann man auch von Tauschwert- und Gebrauchswert-Orientierung sprechen. Die hier rein output-orientierte marxistische Theorie vergißt allerdings die Rückkoppelungseffekte der Gewinnorientierung auf die Effizienz und damit auf das Wachstumspotential[14].

Fassen wir die Überlegungen dieses Abschnittes zusammen, so wirkt sich die unterschiedliche Ausgestaltung der Eigentumsrechte, der Informations- und Motivationsstruktur in den beiden großen System-

---

Developments in Postwar Europe, in: S. K. Kuipers, G. J. Lanjouw (eds.), Prospects of Economic Growth, Amsterdam 1980, S. 1 ff.

[13] Für eine farbige Illustrierung dieses Sachverhalts siehe *Alec Nove,* Das sowjetische Wirtschaftssystem, Baden-Baden 1980.

[14] Das hohe durchschnittliche Wachstum der osteuropäischen Wirtschaften kann hier kein Argument sein, da Wachstum nicht allein Resultat einer dynamischen Effizienz, sondern auch von Investitionsaufwendungen ist, die dort erheblich höher als in den westlichen Industrieländern sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

blöcken auf die Funktionsweise und die Effizienz ihrer Wirtschaftssysteme aus. Durch die jeweilige Verteilung der Eigentumsrechte wird der Spielraum für die Internalisierung oder Externalisierung von Kosten bestimmt. Im Rahmen eines dezentralen Entscheidungssystems mit Privateigentum ist es für den Privateigentümer sinnvoll, die Kosten einer eventuellen Unterbeschäftigung teilweise zu externalisieren, d. h. auf die Arbeiter oder die Gesellschaft als ganze abzuwälzen. Das hat offene Arbeitslosigkeit zur Folge. Für die Gesellschaft als Gesamteigentümer ist dies bei einer prinzipiell ebenso möglichen Unterbeschäftigung weniger evident. Der sozialistische Betrieb wiederum kann auf Grund seiner nur partiellen und abgeleiteten Eigentumsrechte die Folgen von Ineffizienz externalisieren, was dem kapitalistischen Betrieb grundsätzlich nicht offensteht. So wird die hohe Makro-Effizienz (Stabilität) der Verwaltungswirtschaft offensichtlich mit einem Defizit an Mikro-Effizienz erkauft[15], was auf die Dauer auch zu Problemen bei der Makro-Effizienz (Dynamik) führen kann. Die jüngsten Wirtschaftsprobleme in Osteuropa mögen hier ihre Ursache haben. Die Unternehmen in Marktwirtschaften sind dagegen einem Innovationsdruck ausgesetzt und zwingen sich gegenseitig zu hoher Wirtschaftlichkeit. Ungeplante Folgen dieser Funktionsweise sind Instabilitäten, vor allem offene Arbeitlslosigkeit. Eine Bilanz der jeweiligen Wohlfahrtseffekte aufzumachen, ist hier unmöglich.

3. Osteuropa — ein monolithischer Systemblock?

Das stalinistische System der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft wurde in Osteuropa auf den Bajonetten der Roten Armee eingeführt[16]. Das erklärt die hohe Gleichförmigkeit des Wirtschaftssystems dieser Länder in den fünfziger und der ersten Hälfte der sechziger Jahre. Zweifellos haben alle diese Länder ihre eigene Wirtschaftsgeschichte durchgemacht mit ihren ganz spezifischen politischen Katastrophen (1953 — DDR, 1956 — Ungarn und Polen, 1968 — CSSR, 1970 und 1980 — Polen), die für die Wirtschaftspolitik nicht ohne Konsequenzen geblieben sind[17]. Die Frage, die wir uns hier stellen, lautet jedoch, ob innerhalb des östlichen Systemblocks ein gewisses abge-

[15] Neben dem allgemein niedrigeren Entwicklungsniveau erklärt dieser Sachverhalt ein anhaltendes Bedürfnis nach Technologietransfer, vgl. z. B. *Karl-Ernst Schenk, Andreas Wass von Czege,* Technologietransfer durch Ost-West-Kooperation — Theoretische Überlegungen und Erfahrungen der Praxis, Stuttgart 1978.

[16] Und wo das nicht der Fall war — wie in Jugoslawien —, erfreute sich das Wirtschaftssystem sowjetischen Typs nur eines sehr kurzen Daseins.

[17] Beispielhaft wird diese Entwicklung für die CSSR in *Jiri Kosta,* Abriß der sozialökonomischen Entwicklung der Tschechoslowakei 1945 - 1977, Frankfurt 1978, geschildert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stuftes Spektrum institutioneller Varianten des Grundtyps festzustellen ist.

Es kennzeichnet die sozialistischen Planwirtschaften, daß Änderungen des Systems in diskreten Schritten durch Wirtschaftsreformen vorgenommen werden, die mit großer Publizität angekündigt werden. Herausragende Beispiele sind die Reformen, die schon in ihrer Bezeichnung auf Lenins Neue Ökonomische Politik (NEP) von 1921 anspielen: das Neue Ökonomische System der Planung und Leitung (NÖS) in der DDR aus dem Jahre 1963 und der Neue Ökonomische Mechanismus (NEM) von 1968 in Ungarn[18]. Allen diesen Reformen war das Bemühen gemein, das System der zentralen Planung und Lenkung der Volkswirtschaft nicht etwa durch ein neues System, z. B. eine gelenkte Marktwirtschaft, abzulösen, sondern durch institutionelle Veränderungen zu verbessern und zu stärken.

Zu diesem Zweck schien es notwendig, das Prinzip der betrieblichen Eigenverantwortlichkeit zur Grundlage des wirtschaftlichen Handelns zu machen, d. h. den Betrieb aus der paternalistischen Führung des Staates herauszulösen. Kennzeichnend für diese Tendenz sind die Regeln der vollen wirtschaftlichen Rechnungsführung (DDR), des *chozrasčet* (UdSSR) oder der *autogestiune* (Rumänien). Betriebliche Eigenverantwortlichkeit setzt allerdings eine Umverteilung der Eigentumsrechte voraus, die es den betrieblichen Entscheidungsträgern ermöglicht, Erwartungen mit bestimmten Wahrscheinlichkeiten zu versehen und damit rationale Entscheidungen zu treffen.

In diesem Bereich konnten sich die Systemmanager jedoch in keinem der Länder zu weiter gehenden Reformen entschließen, so daß wir überall ein System doppelter Regulierung antreffen: sowohl vertikale Koordination über das alte System administrativer Lenkung und Kontrolle als auch horizontale Koordination über parametrische Lenkung und die neu installierten Markt-, bzw. Kontraktmechanismen. Die unveränderte Eigentumsrechtsstruktur manifestiert sich im Recht der Wirtschaftsverwaltung (Ministerien), nach wie vor das betriebliche Management ein- und abzusetzen. Die Manager müssen sich deshalb zwangsläufig an den Interessen der Wirtschaftsverwaltung orientieren und weniger an den Parametern und den Daten des Wirtschaftsgeschehens.

Die Unterschiede, die wir nun zwischen den einzelnen Wirtschaftssystemen Osteuropas feststellen können, sind graduelle Unterschiede im

[18] Siehe hierzu *Gert Leptin, Manfred Melzer,* Economic Reform in East German Industry, Oxford 1978, und *O. Gadó,* The Economic Mechanism in Hungary — How it Works in 1976, Budapest 1976. Für die gesamte Region: Hans-Hermann Höhmann, Michael C. Kaser, Karl C. Thalheim (Hrsg.), Die Wirtschaftsordnungen Osteuropas im Wandel, 2 Bde., Freiburg 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorherrschen des einen oder anderen Koordinationsmechanismus. Während die Sowjetunion noch weitgehend auf die administrative Kontrolle vertraut, hat die ungarische Wirtschaftsverwaltung ihren Betrieben weitere Entscheidungsfreiheiten eingeräumt[19]. Ganz offensichtlich spielt hierbei die unterschiedliche Abhängigkeit vom Außenhandel, d. h. von extern festgelegten Daten eine Rolle. Andererseits verliert die ungarische Wirtschaftsverwaltung wohl nicht so schnell den Überblick, da die Produktion sowohl territorial, als auch betrieblich stark konzentriert ist.

Vertrauen in die betriebliche Eigenverantwortlichkeit als treibende Kraft des Wirtschaftsgeschehens setzt neben der Kontrolle durch den Wettbewerb oder eben eine Verwaltung auch gewisse motivationale Anreize bei den ausführenden Organen voraus. Es ist deshalb kein Zufall, daß die Reformen in allen Ländern neben dem egalitären Bedürfnisprinzip in der Verteilungspolitik Nachdruck auf das Leistungsprinzip (materielle Interessiertheit) gelegt haben. Das dürfte eine Einkommensumverteilung zugunsten des betrieblichen Managements zur Folge haben und — denn hier bestand das empfindlichste strukturelle Defizit — zugunsten der Bauern. Dadurch kann die Einkommensungleichheit im nicht-agrarischen Sektor zunehmen[20].

Dezentrale Entscheidungsfindung und indirekte Kontrolle des Wirtschaftsgeschehens machen ein Preissystem mit parametrischen Funktionen und eine aktive Rolle des Geldes auch im Produktionsbereich notwendig. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Preise Marktpreise im eigentlichen Sinn oder durch eine Planungsinstanz gesetzt sind. Sie müssen dann allerdings so gesetzt werden, daß das Verhalten der dezentralen Entscheidungsträger mit den Erwartungen der Planer übereinstimmt, um administrative Korrekturen überflüssig zu machen. Das ist nun leichter gesagt als getan. Und die meisten Versuche einer derartigen Dezentralisierung sind schließlich an der Unzulänglichkeit

---

[19] Vgl. z. B. *Alec Nove*.

[20] Diese Erwartung wird von der Tatsache gestützt, daß vor allem im staatlichen Sektor der ungarischen Wirtschaft die Einkommensungleichheit nach 1968 deutlich zugenommen hat, vgl. *J. M. Michal*, Size-Distribution of Household Incomes and Earnings in Developed Socialist Countries; With a Proposed Marginal-Utility-Weighted Gini Coefficient, in: Wilhelm Krelle, A. F. Shorrocks (Hrsg.), Personal Income Distribution, Amsterdam 1978, S. 199 ff. Aus diesem Grund scheint es uns zweifelhaft, ob die Feststellung von Pryor auch in Zukunft noch gültig sein wird, wonach die größere Ungleichheit der Arbeitseinkommen außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors im Westen mindestens ebensoviel zum Systemunterschied in der Verteilungsgleichheit beiträgt wie das Besitzeinkommen; siehe *Frederic L. Pryor*, Property and Industrial Organization in Communist and Capitalist Nations, Bloomington 1973, S. 89.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Preissystems gescheitert[21]. Als Ausnahme mag man das ungarische System anführen, wo — wenn auch auf Kosten einer nicht mehr zu vernachlässigenden, „geplanten" Inflation — das Preissystem eine gewisse Flexibilität aufweist. Da die stark monopolistische Organisationsform der ungarischen Industrie keine allzu hohen Informationsanforderungen an das Preissystem stellt, ist die ungarische Reform hier nicht an ihre Grenzen gestoßen: Dezentrale Koordination bedeutet nicht *eo ipso* Koordination durch das Preissystem.

Reformen des Lenkungsmechanismus wurden vorgenommen, um die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der Systemmanager wirkungsvoller zu realisieren, um das Planungssystem effizienter zu machen, nicht aber um anderen wirtschaftspolitischen Vorstellungen, anderen Prioritäten Raum zu geben. Die Systemmanager konstatieren ein Versagen der Reformen, wenn ihre durch das alte System unzureichend erfüllten Zielvorstellungen durch das neue nicht besser befriedigt werden, d. h., wenn sie mit unerwünschten Entwicklungen konfrontiert bleiben und neuen Engpaßsituationen ausgesetzt sind. Für den außenstehenden Beobachter ist ein solches Versagen der Reformen angesichts häufig respektabler Wachstumsraten nicht immer evident.

Zu dieser Inkongruenz von System und Politik kommt häufig noch die Inkonsistenz der Reformmaßnahmen. Da z. B. in dem partiell dezentralisierten, reformierten System der Großteil der Investitionsmittel zentral über den Staatshaushalt zugewiesen wird, bleiben die Betriebe bei ihrer Gewohnheit, die Kapazitäten weit zu überfordern. Durch die verminderte zentrale Kontrolle ist das bekannte Phänomen der Überinvestition kaum noch in Grenzen zu halten. Im Zusammenspiel mit einer forcierten staatlichen Investitionspolitik hat das in Polen Anfang der siebziger Jahre geradezu groteske Formen angenommen.

Die Antwort der Systemmanager auf die Mängel der parametrischen Planungsinstrumente war nicht etwa eine Änderung der Parameter, sondern unmitelbar eine Änderung des Mechanismus: eine Rezentralisierung des Systems. Das bedeutet nicht die Rückkehr zum *status quo ante*, wohl aber eine Verstärkung des administrativen Elements im Lenkungs- und Kontrollmechanismus. Die Rezentralisierung wurde erleichtert durch die inzwischen erheblich zugenommene Konzentration der Betriebe auf der mittleren Ebene. Diese Entwicklung ist wiederum charakteristisch für die gesamte Region. In allen Ländern wurden industrielle Vereinigungen mit stark monopolistischen Zügen gebildet, die organisatorisch zwischen der mehr konzernartigen VVB und dem

[21] Exemplarisch wird das für das NÖS der DDR bei *Gert Leptin, Manfred Melzer* dargestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eher einem Großunternehmen gleichenden Kombinat schwanken können[22].

Die Begründung für diese Konzentration auf der mittleren Ebene ist in einer Planungsvereinfachung und Koordinationsverbesserung zu sehen. Die Aufgabe der Planer wird leichter, wo sie es nur noch mit relativ wenigen Großunternehmen zu tun haben, auch wenn diese sich dann schwerer in die Karten sehen lassen, was von der subsidiären Kontrolle durch den Rubel und durch den Parteiapparat wohl kaum völlig kompensiert werden kann. Auf der anderen Seite wird durch die Internalisierung von Aktivitäten das Zulieferproblem für die Betriebe wesentlich erleichtert. Da in diesem Fall nur die Planungs- und Koordinationskosten auf zentraler und auf mittlerer Ebene miteinander verglichen werden — und nicht etwa mit den Transaktionskosten eines Marktes — dürfte ein Kostenvorteil zugunsten der Konzentration auf mittlerer Ebene immer gegeben sein.

Zweifellos ließen sich noch einige andere Unterschiede zwischen den Wirtschaftssystemen Osteuropas anführen. Zum Beispiel unterscheiden sich Eigentumsrechtsordnung, Organisation und dann auch die Leistung der Landwirtschaften in den einzelnen Ländern erheblich[23]. Es erscheint uns jedoch bereits hier möglich, zusammenfassend festzustellen, daß die Systeme in Osteuropa im wesentlichen noch immer einem Grundtyp entsprechen, den wir aufgeklärte, direktive Planung nennen wollen. Mögen die Unterschiede zwischen der UdSSR und Ungarn auch erheblich sein, eine wirklich andere Qualität scheint uns jedoch noch nicht vorzuliegen. Eine Trennung von Besitz und Kontrolle zeichnet sich in Osteuropa genauso ab wie im Westen. Sie ist hier allerdings noch nicht so weit fortgeschritten wie dort, da die wichtigsten Eigentumsrechte noch immer in Händen des Staates liegen und von ihm auch aktiv ausgeübt werden.

Ein Kapitel für sich ist Jugoslawien. Während in den übrigen osteuropäischen Ländern Planung und Stabilität als Hauptmerkmale des Sozialismus hervorgehoben werden, ist es in Jugoslawien das Prinzip der Selbstbestimmung. Hieraus resultiert eine eindeutige Delegation staatlicher Eigentumsrechte an die Betriebe. Formal sind im Rahmen der Arbeiterselbstverwaltung die Arbeitskollektive Träger der betrieblichen Eigentumsrechte: nicht mehr die staatliche Wirtschaftsverwal-

[22] Dies sind die Formen und Bezeichnungen in der DDR. *Obedinenija*, WOG, VHJ, DSO und Industriezentralen sind die Entsprechungen in der UdSSR, Polen, Tschechoslowakei, Bulgarien und Rumänien. In Ungarn sind bereits die Einzelbetriebe hochkonzentriert. Zum Vergleich der Konzentration in Ost und West siehe *Frederic L. Pryor*, Property.

[23] Siehe hierzu *Karl-Eugen Wädekin*, Sozialistische Agrarpolitik in Osteuropa, 2 Bde., Berlin 1974 und 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tung, sondern das Betriebskollektiv (kräftig unterstüzt von Partei und Kommunalverwaltung) bestellt die Betriebsleitung, wodurch die organisatorische Trennung von Staat und Wirtschaft vollzogen ist. Materiell hat auch hier die Trennung von Besitz und Kontrolle ein relativ mächtiges und unabhängiges Management zur Folge. Diese Konstruktion findet in der Koordination über den Markt ihre logische Ergänzung.

Das jugoslawische Wirtschaftssystem hat auf Grund seiner Eigenart und seiner Position zwischen den beiden Systemblöcken in besonderem Maße die Aufmerksamkeit der Wirtschaftswissenschaft auf sich gezogen. Die ökonomischen Probleme, mit denen das Land zu kämpfen hat, lassen kaum ungeteilte Zustimmung erwarten. Es würde jedoch den Rahmen dieser Übersicht sprengen, wollten wir auch nur andeutungsweise die Grundzüge der Argumentation wiedergeben[24].

4. Vielfalt mit System im Westen

Was wir bezüglich der eigenen nationalen Wirtschaftsgeschichte der einzelnen Länder Osteuropas gesagt haben, gilt *a fortiori* für die industrialisierten Staaten des Westens (wozu wir in erster Linie die OECD Länder zählen). Denn trotz aller Kriegs- und Krisenwirren ist hier die historische Kontinuität nicht durch forcierte Systemveränderungen unterbrochen worden, wodurch die institutionelle Vielfalt keiner von außen auferlegten Vereinheitlichung unterworfen war. Trotzdem scheint uns die Zusammenfassung dieser Wirtschaften unter dem Oberbegriff „kapitalistische, gelenkte Marktwirtschaften" gerechtfertigt. Denn das Privateigentum stellt nach wie vor die vorherrschende Regelung der Eigentumsrechte dar und bestimmt die Motivationsstruktur, der Markt ist der wichtigste Koordinationsmechanismus, während der Staat trotz seiner gestiegenen ökonomischen Bedeutung vor allem subsidiär in das Wirtschaftsgeschehen eingreift[25].

Um das heutige Spektrum der Systemgestaltung im Westen erfassen zu können, ist es jedoch notwendig, die Stufen in der Systementwicklung zu sehen. Dann nämlich wird deutlich, daß diese Wirtschaften trotz aller historischen Vielfalt eine einheitliche Entwicklungsgeschichte durchmachen, die in der Nachkriegsperiode auch zu einem mehr oder

[24] Der Leser sei z. B. verwiesen auf *Jaroslav Vanek,* Marktwirtschaft und Arbeiterselbstverwaltung, Frankfurt 1975, und Helmut Leipold (Hrsg.) Sozialistische Marktwirtschaften, München 1975.

[25] Wir halten deshalb den Kapitalismusbegriff nicht — wie z. B. *Assar Lindbeck,* Swedish Economic Policy, London 1975, S. 247 — für einen ideologischen Anachronismus. Denn in der Form, wie er z. B. von *Werner Sombart* bestimmt worden ist, entspricht er gerade der von Lindbeck für Systembeschreibungen geforderten Multidimensionalität, vgl. *Hans-Jürgen Wagener,* Zur Analyse, S. 58 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

minder einheitlichen, neuen Systemtyp geführt hat[26]. Dieser neue Systemtyp ist vor allem durch folgende Merkmale gekennzeichnet[27]:

— eine zunehmende Trennung von Besitz und Kontrolle des Kapitals bei gleichzeitiger Konzentration der Kontrollrechte;

— durch die Internationalisierung der Wirtschaft wird diese Konzentration gefördert, gleichzeitig zu einem gewissen Teil aber wieder kompensiert (internationaler Wettbewerb);

— der Staat hat wie bereits erwähnt, eine aktive Rolle im Wirtschaftsgeschehen übernommen;

— die Position und das heißt auch die Macht der Arbeitnehmer ist sowohl direkt im Wirtschaftsgeschehen als auch im Staat stark zu ihren Gunsten verändert.

Typische Auswirkungen dieser neuen Phase kapitalistischer Entwicklung sind:

— ein bis zum Anfang der siebziger Jahre hohes und relativ stabiles Wachstum,

— Umverteilungseffekte, die sich vor allem auch in den mit Sozial- oder Wohlfahrtsstaat umschriebenen Institutionen wiederspiegeln,

— eine Funktionsweise, die von den klassischen Regeln des vollständigen Wettbewerbs erheblich abweicht[28].

Eine Zeitlang schien selbst das Kernproblem kapitalistischer Marktwirtschaften, die wiederkehrende Arbeitslosigkeit, gelöst.

Das Problem,vor dem wir nun stehen, ist die Identifizierung von Systemunterschieden, die über Unterschiede in der Wirtschaftspolitik hinausgehen. Wir unterstellen eine Nullhypothese (keine signifikanten Systemunterschiede) und wollen diese, so gut das auf dem uns zur Verfügung stehenden, beschränkten Raum möglich ist, bezüglich verschiedener Systemaspekte testen. Notgedrungen müssen wir dabei auf ausführliches empirisches Material verzichten[29].

---

[26] Von dieser Aussage muß man vielleicht die USA ausnehmen, da dort die Veränderungen weniger deutlich sind. Das äußert sich nicht nur in den Resultaten (Wachstumsraten), sondern auch im Verhalten (offene Gewinnorientierung z. B.). Vgl. *Angus Maddison,* Phases of Capitalist Development, in: Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review, Vol. 121, 1977, S. 103 ff.

[27] Ich habe diese Systementwicklung an anderer Stelle ausführlich behandelt und beschränke mich deshalb hier auf das Allernotwendigste, vgl. *Hans-Jürgen Wagener,* What Has.

[28] Vgl. *Benassy, Boyer, Gelpi.*

[29] Die folgende Tabelle kann als ein allgemeiner Überblick dienen. Hinsichtlich unserer Nullhypothese erlaubt sie keine unmittelbaren Schlußfolgerungen, auch wenn daraus ersichtlich ist, daß mit Ausnahme Großbritanniens kein Land systematisch vom Durchschnitt abweicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da wir in unserer Systembeschreibung vor allem von der Verteilung der Eigentumsrechte ausgegangen sind, ist als erstes zu fragen, ob Ausmaß und Wirkungsweise staatlicher Eigentumsrechte unsere Nullhypothese in Gefahr bringen. Staatseigentum in der Produktion spielt in allen Ländern eine mehr oder minder große Rolle mit einer schwerpunktmäßigen Konzentration im tertiären Sektor. Für einen einzelnen Markt, z. B. für die Telekommunikation, ist es sicher von entscheidender Bedeutung, ob auf ihm staatliche Monopolbetriebe, privatwirtschaftliche Konkurrenten oder eine Mischung aus beiden auftreten. Zur systembeherrschenden Eigenschaft ist das Staatseigentum jedoch nirgends geworden. Als Ausnahme wäre höchstens Österreich zu nennen, wo Staatseigentum in der Industrie, und da vor allem in den Sektoren der Schwerindustrie eine nennenswerte Rolle spielt. Da staatliche Eigentumsrechte häufig mit einer gewissen Sozialverpflichtung ausgeübt werden, müßten sich hieraus bei ähnlicher Konjunkturlage unterschiedliche Beschäftigungseffekte ergeben. Diese lassen sich für Österreich tatsächlich feststellen. Die Tatsache, daß auch Schweden, in dessen Industrie Staatseigentum eine Randerscheinung ist, offene Arbeitslosigkeit in größerem Umfang vermeiden konnte, zeigt jedoch, daß derselbe Effekt auch durch andere Systemgestaltungen zu erreichen ist.

Als nächstes scheint unsere Nullhypothese ganz offensichtlich vom unterschiedlichen Einsatz staatlicher Planung widerlegt zu werden. Frankreich, England und Norwegen haben die mittel- und langfristige Wirtschaftsplanung institutionalisiert[30], die Niederlande besitzen sogar

	Durchschnittliches Wachstum						*Durchschnittliche Arbeitslosenquote*		
	BSP			*Konsumpreise*					
	60 - 73	*73 - 79*	*60 - 73* = 100	*50 - 70*	*70 - 79*	*50 - 70* = 100	*60 - 72*	*73 - 78*	*60 - 72* = 100
D	4.5	2.3	51	2.3	5.1	222	1.0	3.7	370
F	5.5	2.9	53	4.9	9.2	188	1.6	3.8	238
NL	5.1	2.5	49	3.5	7.4	211	1.3	4.5	346
Jap	10.4	4.0	38	4.9	9.1	186	1.0	1.8	180
A	5.0	3.2	64	4.3	6.3	147	2.7	1.8	67
S	3.9	1.6	41	4.4	8.8	200	1.5	1.5	100
I	5.1	2.3	45	3.5	13.2	377	3.4	4.6	135
GB	3.1	0.8	26	4.1	13.1	298	2.3	4.4	191
US	4.0	2.3	58	2.4	7.0	292	4.9	6.6	135
Arithm. Durchschn.	5.2	2.4	46	3.8	8.8	231	2.2	3.6	165

Quellen: Angus Maddison und *OECD.*

[30] Zur französischen Planung: *S. S. Cohen,* Modern Capitalist Planning: The French Model, Berkeley 1977; zur englischen: *J. Leruez,* Economic Planning & Politics in Britain, London 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ein Zentrales Planbüro. In anderen Ländern, Schweden, USA, Bundesrepublik oder Österreich z. B. finden wir derartige Institutionen nicht. Hieraus darf man allerdings nicht allzu rasche Folgerungen schließen.

Während man in der ersten Nachkriegszeit die Wirtschaftsplanung in Frankreich und auch in den Niederlanden für eine staatliche Industrialisierungspolitik einsetzte, nahm die aktive Rolle der Planung danach zugunsten reiner Projektionsaufgaben ab. Je mehr der kapitalistische Wirtschaftsmechanismus nach dem Debakel der Weltwirtschaftskrise und des Krieges wieder an Boder gewann, umso geringer wurden die Möglichkeiten, einen staatlichen Wirtschaftsplan effektiv zu implementieren. Die indikative Planung in Frankreich ist deshalb eher als ein Informationssystem und nicht als ein Entscheidungssystem zu interpretieren: Koordination durch Information[31]. Das Zentrale Planbüro in Den Haag ist nichts weiter als ein staatliches Wirtschaftsforschungsinstitut, das allein auf Grund seiner Monopolstellung — ähnlich wie das österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut — einen nicht geringen Einfluß auf die staatliche Wirtschaftspolitik und das allgemeine Wirtschaftsgeschehen hat[32].

Wirtschaftsplanung als Projektion der künftigen ökonomischen Entwicklung ist zu einer Notwendigkeit für jeden interventionistischen Staat geworden. Planung als Koordination auf höchster Ebene ist weniger an legalisierte Institutionen als vielmehr an legitimierte Verhandlungspartner gebunden. Ein Vergleich zwischen Frankreich und der Bundesrepublik läßt die *concertation* in letzterer effizienter erscheinen als in ihrem Ursprungsland. Wir glauben deshalb, daß der Vergleich von Lindbeck zwischen Schweden und Frankreich allgemeine Gültigkeit beanspruchen kann. Danach ist der Unterschied zwischen Ländern mit und ohne Planung von der Wissenschaft häufig übertrieben worden und vor allem im Anspruch, aber nicht im Effekt zu suchen[33].

Der Hinweis auf die verstärkte Position der Arbeitnehmer und auf die Rolle organisierter Sozialpartner zeigt bereits an, daß wir unsere Nullhypothese am Verhältnis von Kapital und Arbeit als dem zentralen Systemaspekt testen müssen. Die Eigenständigkeit des Staates im Wirtschaftsgeschehen hat dies Grundverhältnis zu einem „trilateralen Mono-

---

[31] *Pierre Massé,* The French Plan and Economic Theory, in: Econometrica, Vol. 33, 1965, S. 265 ff.

[32] *C. A. van den Beld,* Het Centraal Planbureau: zijn invloed, zijn macht en zijn onmacht, in: W. M. van den Goorbergh e. a. (eds.), Over wet in het economisch gebeuren, Leiden 1979, S. 49 ff. und *Erich Streissler,* Das Monopol wirtschaftsempirischer Wahrheit, Denkstil und Verantwortlichkeit, in: Hans Seidel, Helmut Kramer (Hrsg.), Wirtschaftsforschung in Österreich, Wien 1973, S. 27 ff.

[33] *Assar Lindbeck,* S. 165 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

pol" erweitert[34]. Von einem Monopol kann strenggenommen nur dann die Rede sein, wenn die jeweiligen Interessengruppen einheitlich und effektiv organisiert sind, was nicht überall in gleicher Weise der Fall ist. Selbst bei einer strikt eingehaltenen Tarifautonomie — auch das wird in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich gehandhabt — ist der Staat als Träger einer umfangreichen Wirtschafts- und Sozialpolitik immer mit von der Partie. Die Entscheidung über Einkommens-, Sozial- und Systemfragen auf höchster Ebene kann die Stabilität fördern, im Konfliktfall aber ebensogut zu allgemeinem Streik oder allgemeiner Aussperrung führen. Abgesehen von der Art der Organisiertheit sind auch in den Beziehungen der Kontrahenten wesentliche Unterschiede festzustellen, die extrem mit „bedingungsloser Partizipation" und „bedingungsloser Opposition" umschrieben werden können[35]. Partizipation bedeutet dabei nicht ein korporative „Ordnung" abgeleitet aus einem Harmoniemodell — hiervon könnte am ehesten in Österreich die Rede sein —, sondern ein auf rationalen Interessenausgleich gerichtetes System. Partizipation kennzeichnet die Wirtschaften Nord- und Mitteleuropas (ausschließlich Finnlands aber einschließlich der Niederlande und Japans[36]), Opposition die Systeme von West- und Südeuropa und von Nordamerika[37]. Daß es hierbei nicht um Unterschiede in der Mentalität oder dem Grad von gewerkschaftlicher Einsicht geht, sondern um verschiedene politisch-ökonomische Konstellationen, zeigt die im Folgenden angedeutete Analyse.

Partizipation äußert sich einmal darin, daß die Mindestversorgung der Bevölkerung nach dem Bedürfnisprinzip bereitgestellt wird: die Segnungen des Sozial- und Wohlfahrtsstaates. Opposition läßt auf schärfere soziale Gegensätze und die daraus entspringenden Machtkämpfe schließen. Die Häufigkeit von Arbeitskämpfen steht in signifikantem Verband mit der Einkommensungleichheit und mit dem Wachstum der Reallöhne[38]. Dieser Sachverhalt muß sich auf die Funktions-

---

[34] Vgl. *Hans-Jürgen Wagener*, What Has.

[35] *S. S. Cohen*, S. 206 ff.

[36] Auf die historisch bedingten Eigenheiten des japanischen Systems können wir in diesem Rahmen nicht näher eingehen.

[37] Als einfaches Maß hierfür wählen wir die Häufigkeit von Arbeitskämpfen (durch Streiks und Aussperrungen verlorene Arbeitstage pro zivil Beschäftigten), vgl. ILO, Yearbook of Labour Statistics 1976, Genf 1976, S. 317 ff. und S. 826 ff.

[38] Internationale Vergleiche der Einkommensungleichheit stehen noch auf äußerst schwachen Füßen. Für 10 OECD-Länder (US, Can, GB, F, D, NL, I, S, N, Jap) haben wir aus den Angaben von Sawyer und Wiles eine hybride Rangordnung der Ungleichheit der Pro-Kopf-Einkommen (nach Steuer) für die Zeit um 1970 hergestellt; vgl. *M. Sawyer*, Income Distribution in OECD Countries, OECD Occasional Studies, Paris 1976 und *Peter Wiles*, Our Shaky Data Base, in: Wilhelm Krelle, Shorrocks, S. 167 ff. Die Rangkorrelation mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weise der Wirtschaften auswirken. Abgesehen von den häufigen Arbeitsunterbrechungen ist vor allem eine stärkere Neigung zur Inflation in den Ländern mit härteren Sozialkonflikten zu erwarten[39]. Allerdings nimmt auch dort die Macht der Arbeitnehmergruppe zu. Am deutlichsten wird das in der enormen Zunahme der Reallöhne in Italien, die allerdings auf Kosten einer Zunahme der Wohlfahrts- und Sozialleistungen ging. Dadurch richtet sich dort nun die Opposition der Arbeiterschaft mehr gegen den Staat als gegen das Kapital. Auf der anderen Seite beschränkt sich Partizipation nicht auf die Verteilung der Resultate aus dem Wirtschaftsprozeß. Sie erstreckt sich in zunehmendem Maße auch auf die Verteilung von Eigentumsrechten und Informationen im Produktionsprozeß. Die Ansätze in der Bundesrepublik und in Schweden deuten zwei unterschiedliche Möglichkeiten der Systemgestaltung an. Das eine ist die staatliche Regelung der Eigentumsrechtsstruktur und der Informationsrechte, wie sie in der gesetzlichen Mitbestimmung in der Bundesrepublik festgelegt ist. Das andere ist eine staatliche Rahmenregelung, innerhalb derer die Tarifparteien die konkreten Lösungen im einzelnen aushandeln müssen, wie es in der kontraktuellen Mitbestimmung Schwedens geregelt ist. Es dürfte deutlich sein, daß in Ländern, wo bedingungslose Opposition auch die Gewerkschaftspolitik bestimmt, diese Formen der Partizipation noch nicht zur Diskussion stehen.

Mit der Zusammenfassung wirtschaftlicher Macht im „trilateralen Monopol" von Staat, Gewerkschaft und konzentriertem Kapital ist bereits die wesentliche Systemveränderung in der kapitalistischen Marktwirtschaft angedeutet. Der Markt ist nicht mehr der alleinige und alles beherrschende Regelmechanismus im Wirtschaftsgeschehen. Abgesehen davon, daß Oligopol und monopolistische Konkurrenz die vorherrschenden Marktformen sind, tritt neben dem Markt ein politisch-ökonomischer Ausgleichsmechanismus in Erscheinung. Deshalb scheint es berechtigt, nicht allein von Marktformen der kapitalistischen,

---

der Häufigkeit von Arbeitskämpfen in der Periode 1966 - 75 beträgt r_s = 0.721. Für 12 OECD-Länder (die obigen ohne N und Jap aber mit A, Dk, B und Eir) haben wir die Häufigkeit von Arbeitskämpfen mit dem Wachstum der Reallöhne (in umgekehrter Rangfolge) in der Periode 1951 - 68 verglichen. Die Rangkorrelation ist hoch: r_s = 0.853. Als Ausgangsdaten wurden, wo nicht anders angegeben, die OECD-Statistiken verwendet.

[39] Die Zunahme der Produktionspreise (Großhandelspreise) in der Periode 1968 - 77 verglichen mit der Preissteigerung in der Periode 1951 - 68 ist signifikant mit der Häufigkeit von Arbeitskämpfen verbunden. Für 12 OECD-Länder (US, Can, GB, F, D, NL, I, A, S, N, Dk und B) erhalten wir einen Rangkorrelationskoeffizienten von r_s = 0.853. Der Erfolg der Arbeitskämpfe ist an der Veränderung der Reallohnsteigerung in der Periode 1968 - 77 gegenüber der Periode 1951 - 68 abzulesen. Hier betrug die Rangkorrelation für 11 Länder (die obigen und Eir, aber ohne N und US, die sich in diese Systembeziehungen überhaupt schlecht einpassen lassen) r_s = 0.627.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gelenkten Marktwirtschaft zu sprechen, sondern weiter von ihrer monopolistischen Regelung[40].

Kennzeichnend hierfür ist, daß Löhne und Preise nicht mehr unmittelbar auf Marktungleichgewichte reagieren, sondern von den Entscheidungsträgern eher planmäßig verwaltet werden. Das muß sich dann vor allem darin äußern, daß die Löhne weniger auf die Beschäftigungslage reagieren, sondern sich an den Lebenshaltungskosten und der Produktivitätssteigerung orientieren. Auf längere Sicht können natürlich auch erfolgreiche Verteilungskämpfe eine Rolle spielen. Die Preise dagegen tendieren im Konjunkturabschwung zur Sicherung des *cash-flow* eher nach oben als nach unten. Unsere Nullhypothese muß in diesem Zusammenhang lauten: Es gibt keine signifikanten Unterschiede zwischen den einzelnen Wirtschaften.

Von den 13 untersuchten OECD Ländern[41] zeigten alle erwartungsgemäß eine signifikante Beziehung zwischen den Veränderungen der Nominallöhne und den Veränderungen der Verbraucherpreise. Wo diese Beziehung weniger eng ist, wie z. B. in den skandinavischen Ländern und in den USA, deutet das möglicherweise auf eine schwächere institutionalisierte Indexbindung der Nominallöhne hin, was verschiedene Ursachen und Auswirkungen haben kann.

Nur in den USA reagieren die Nominallöhne signifikant auf die Konjunkturschwankungen[42]. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit ist fast völlig von der Konjunktur getrennt[43]. Nur in der BRD, Belgien und den Niederlanden reagieren die Nominallöhne signifikant auf Arbeitsmarktungleichgewichte[44]. Das Problem ist jedoch, daß diese

---

[40] Vgl. hierzu vor allem *Benassy, Boyer, Gelpi* und *R. Boyer,* Wage Formation in Historical Perspective: The French experience, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 3, 1979, S. 99 ff.

[41] US, Can, GB, F, D, NL, I, A, S, N, Dk, B und Eir.

[42] $l_n = 1.427 + 0.785p_c + 0.144IP$
(2.76) (8.56) (3.12)
$R^2 = 0.822$
$DW = 2.18$

wobei l_n — Wachstumsrate der Nominallöhne
p_c — Wachstumsrate der Verbraucherpreise
IP — Wachstumsrate des Index der industriellen Produktion, in Klammern die t-Statistik; Periode 1958 - 77.

[43] Ausnahmen (Schätzgleichung: $WL = a + bIP + \varepsilon$) wobei WL — Prozentsatz der Arbeitslosigkeit:

	Niederlande	*Kanada*
a	3.436	6.539
	(6.54)	(15.87)
b	—0.215	—0.145
	(—2.89)	(—2.19)
R^2	0.318	0.211
DW	0.66	0.49

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ergebnisse sowohl von Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt als auch von einer bestimmten Konstellation und Einstellung der Tarifpartner in der Situation eines zweiseitigen Monopols hervorgerufen werden können. Während die Konkurrenz die Reagibilität der Löhne automatisch garantiert, hängt diese im Fall monopolistischer Regulierung von der Macht oder der Einsicht der Tarifpartner ab. Die Produktionspreise reagieren schließlich nicht signifikant auf die industrielle Konjunktur. Es deutet sich allerdings eher ein negativer als ein positiver Verband an[45].

Aus dieser verkürzten Analyse können wir vorläufig auf das Vorhandensein einer monopolistischen Regelung auf den Güter- und Arbeitsmärkten schließen. Für diesen Systemaspekt scheint eine eindeutige Widerlegunig unserer Nullhypothese jedoch nicht möglich zu sein, auch wenn wir geneigt sind, den USA eine gewisse Sonderstellung einzuräumen, und in einigen anderen Ländern konkurrenzanaloge Reaktionen auf den Arbeitsmärkten feststellen.

Fassen wir die Ergebnisse dieses Abschnitts zusammen, so ist zweifellos die Systemvielfalt unter den kapitalistischen, gelenkten Marktwirtschaften größer als in Osteuropa. Dies vor allem auf Grund der eigenständigeren geschichtlichen Entwicklung, die es undenkbar erscheinen läßt, eine allgemeinverbindliche Wirtschaftsordnung zu oktroyieren. Wesentliche Unterschiede konnten wir jedoch nur für die Stellung und das Verhalten der Tarifparteien im Wirtschaftsgeschehen feststellen. Man kann in der kapitalistischen, gelenkten Marktwirtschaft ein Kontinuum sehen mit am einen Ende den USA, wo grundsätzlich noch eine kapitalistische Marktwirtschaft (wenn auch mit oligopolitischen und monopolistischen Märkten) vorherrscht, und den skandinavischen Ländern und Österreich am anderen Ende, wo zu-

---

[44] Für die Schätzgleichung $l_n = a + bp_c + cWL + \varepsilon$ erhalten wir (Periode 1958 - 77):

	BRD	*Niederlande*	*Belgien*
a	7.000	4.121	7.326
	(6.07)	(3.01)	(8.59)
b	0.912	1.553	1.455
	(3.25)	(5.39)	(10.89)
c	—1.133	—1.298	—0.945
	(—3.03)	(—3.00)	(—4.48)
R^2	0.531	0.683	0.897
DW	1.08	2.43	1.61

[45] Signifikant ist das nur für Großbritannien (Periode 1958 - 77):

$$P_P = 9.303 - 1.027IP$$
$$(5.04)\ (-2.23)$$
$$R^2 = 0.216$$
$$DW = 0.55$$

wobei P_P = Wachstumsrate der Großhandelspreise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sätzlich zum Markt und den Individualentscheidungen kollektive Entscheidungen an Gewicht gewinnen und andere, politisch-ökonomische Regelmechanismen für die Koordination der Einzelentscheidungen sorgen.

5. Entwicklungstendenzen

Über mögliche Entwicklungen der einzelnen Wirtschaftssysteme lassen sich kaum wissenschaftlich begründete Aussagen machen, da eine allgemein akzeptierte Evolutionstheorie höchstens in Andeutungen besteht. Daraus sind keine konkreten Hypothesen für das sowjetische, das britische oder das westdeutsche Wirtschaftssystem abzuleiten[46]. Es bleibt uns also nur die Möglichkeit der bedingten Extrapolation bereits sichtbarer Tendenzen, wobei die Funktionsprobleme der bestehenden Systeme als reformauslösende Bedingungen gesehen werden können. Versuchen wir kurz die zentralen Funktionsprobleme zusammenzufassen. Für die kapitalistischen, gelenkten Marktwirtschaften sind hier vor allem Instabilität, eine ungleiche Verteilung von Eigentumsrechten und Entscheidungs- und Kontrollbefugnissen und die systemspezifischen Grenzen der staatlichen Interventionen zu nennen. Das erste Problem äußert sich in Arbeitslosigkeit und Inflation, das zweite in der Konzentration der Kontrollrechte, regionalen und anderen Disproportionen, die wiederum zu Streiks und Bürgerinitiativen führen können, das dritte schließlich in einer beschränkten Handlungsfreiheit des politischen Systems sowohl auf Grund interner Grenzen (Stichwort: Finanzkrise des Staates), als vor allem auf Grund der Einflüsse von außen (internationale Konkurrenz und mangelnde internationale Koordination). In Osteuropa sind diese Probleme keineswegs unbekannt. Besonders die an zweiter und dritter Stelle genannten dürften dort unmittelbar akut sein, auch wenn das viel weniger offen zu Tage treten kann. Hinzu kommt, wie wir sahen, die sich in ungenügender Versorgung und zögerndem technischen Fortschritt äußernde Ineffizienz.

Es bleibt ein gewagtes Unterfangen, hieraus nun mögliche Entwicklungstendenzen ableiten zu wollen. Für die sozialistischen Verwaltungswirtschaften scheint das etwas leichter, da wir es hier auf Grund der entscheidungsmäßigen Selektion[47] mit einer mehr oder minder dis-

[46] Die Ansätze zur Evolutionstheorie bleiben im wesentlichen auf die marxistische Theorie des historischen Materialismus beschränkt mit allen ihren „bürgerlichen" Abwandlungen bei Schumpeter, Sombart, Kuznets und neuerdings in der Theorie der Eigentumsrechte; vgl. hierzu *Hans-Jürgen Wagener*, Zur Analyse, S. 241 ff.

[47] Zu den Begriffen entscheidungsmäßige und strukturelle Selektion siehe *Niklas Luhmann*, Wirtschaft als soziales System, in: Soziologische Aufklä-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kreten Geschichte von Systemreformen zu tun haben. Angesichts der Probleme scheint die Notwendigkeit von weiteren Reformen evident. Die Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse und ihre Konzentration auf der mittleren Ebene bleibt eine erfolgversprechende Strategie. Das bedeutet nicht unbedingt die Herausbildung von Märkten, wohl aber von horizontalen Informationsströmen, es bedeutet die Ablösung zentralistischer Wirtschaftsverwaltung durch ein System globaler und parametrischer Lenkung. Diese organisatorischen Veränderungen müssen durch eine veränderte Verteilung der Eigentumsrechte begleitet werden, um die notwendigen motivationalen Anreize sicherzustellen. Wesentliche Eigentumsrechte müssen von der staatlichen Wirtschaftsverwaltung auf die ökonomischen Einheiten übergehen. Partizipation der Arbeiterschaft könnte auf der anderen Seite dem System etwas von dem Druck einseitiger Output-Orientierung nehmen.

In allen Ländern Osteuropas sind Kräfte anzuweisen, denen derartige Reformen vor Augen stehen. Es gibt jedoch auch eine zentralistischen Schule, die sich von automatisierten Informations- und Verwaltungssystemen die Lösung aller Probleme verspricht. Und es gibt die Interessen des herrschenden Apparats, der in jeder grundlegenden Reform eine Gefährdung seiner selbst sehen muß. Jede eindeutige Prognose über die Entwicklungstendenzen beinhaltet somit auch eine Voraussage des Konflikts zwischen der Macht und der ökonomischen Notwendigkeit.

Aussagen über die mögliche Entwicklung der kapitalistischen Marktwirtschaften scheinen schwieriger zu sein, denn hier herrscht trotz aller Ordnungspolitik in wesentlichen Aspekten noch strukturelle Selektion vor. Andererseits sind politische Entscheidungen von weniger zufälligen, aber labileren demokratischen Koalitionen als in Osteuropa abhängig, so daß radikale Veränderungen eine geringe Wahrscheinlichkeit haben. Die Konzentration auf der mittleren Ebene schreitet hier ebenfalls fort, auch wenn es darunter noch eine Vielfalt von Mittel- und Kleinbetrieben gibt. Mit dem sich sicher in der Zukunft fortsetzenden Trend zur Partizipation der Arbeiterschaft (eventuell auch der Bürger) finden für die Integration des Systems wichtige Veränderungen in der Verteilung der Eigentumsrechte statt. Damit ist jedoch das Problem der Instabilität nicht gelöst. Der Weg zur Lösung des zentralen Systemproblems ist auch im Westen Gegenstand eines Schulenstreits. Schauen wir über den Kanal, wo dieses Problem zur Zeit besonders akut ist. Wir sehen hier zwei Doktrinen im Widerstreit. Beide Seiten erklären das existierende gemischte System

---

rung, Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Köln 1970, S. 204 ff. und *Hans-Jürgen Wagener*, Zur Analyse, S. 41 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für tot. Während die Regierung unter M. Thatcher mit der monetarischen Roßkur die Rückkehr zu reineren Formen der kapitalistischen Marktwirtschaft anstrebt, in denen Instabilität praktisch als gesundes Regulativ akzeptiert werden muß, will die linke Opposition unter T. Benn die sozialistische Planwirtschaft einführen ohne anzugeben, wie das im einzelnen aussehen soll und wie man vor allem die Probleme des sogenannten real existierenden Sozialismus vermeiden will[48].

Bei einem Fortbestehen der kapitalistischen, gelenkten Marktwirtschaft als Mischsystem, was wohl einige Wahrscheinlichkeit für sich hat, wird das dritte genannte Problem akut — die systemspezifischen Grenzen des staatlichen Handelns. Wir denken, daß es hier weniger um die Frage: mehr Markt oder mehr Staat? geht, als um die Planmäßigkeit und Effizienz des staatlichen Handelns. Die Probleme, die sich daraus ergeben, daß staatliche Intervention an den Landesgrenzen auf Schranken trifft, der Markt jedoch nicht, können wir hier nicht behandeln. Die bisherigen Versuche mit staatlicher Planung im Kapitalismus haben keine zufriedenstellenden Resultate ergeben. Sie lassen sich deshalb kaum als wahrscheinlicher Trend extrapolieren. Hier sind echte Systeminnovationen nötig.

Zusammenfassend stellen wir fest, daß in beiden Systemblöcken die Verteilung der Eigentumsrechte und die Koordination des Wirtschaftsgeschehens noch entfernt von befriedigenden Lösungen sind. Die Reduktion der historischen Vielfalt auf einige wenige Grundstrukturen und Grundtendenzen läßt die Idee einer optimalen Ordnung und damit auch der Konvergenz geradezu natürlich erscheinen[49]. Was in den sechziger Jahren den Konvergenzgedanken empirisch so attraktiv machte, waren die Planungstendenzen im Westen und die auf Dezentralisierung und Marktelemente abzielenden Reformen im Osten. Wir sahen, daß beide Trends sich nicht ungebrochen weiterentwickelt haben.

Wenn wir für die Zukunft gewisse Annäherungstendenzen unterstellt haben, so sind diese vor allem auf ähnlich gelagerte Grundprobleme der Systeme zurückzuführen. Die Konvergenz in einem „optimalen" System scheint uns für die absehbare Zukunft wenig wahrscheinlich. Denn die Reformen dienen in erster Linie dazu, den jeweiligen Grundtyp effizienter zu machen: Staatseigentum und sozialistische Planung auf der einen und Privateigentum und Marktwirtschaft auf der anderen Seite. Trotz Annäherung bleibt da noch eine breite Kluft

[48] Vgl. hierzu z. B. Stuart Holland (ed.), Beyond Capitalist Planning, Oxford 1978.

[49] Ich habe an anderer Stelle diese Idee Tinbergens und einige ihrer Abwandlungen kritisch untersucht, vgl. *Hans-Jürgen Wagener,* Zur Analyse, S. 253 ff. Auf die damit verbundenen theoretischen Probleme will ich deshalb hier nicht eingehen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen den Systemblöcken. Betrachtet man aus großer Entfernung die Systementwicklungen in Europa, so mag man versucht sein, von der *Skandislowakei* als dem wahrscheinlichen Resultat einer Konvergenz zu sprechen[50]. Von Nahem gesehen bestehen jedoch fundamentale Unterschiede zwischen, sagen wir, dem schwedischen und dem ungarischen Wirtschaftssystem. Ein gemeinsamer dritter Weg, so sehr ihn mancher auch wünschen mag, ist nicht in Sicht.

[50] *Martin Bronfenbrenner,* The Market Economist in the Directed Economy, in: Southern Economic Journal, Vol. 46, 1980, S. 1009 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsbeitrag

Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen

Von *Karl-Ernst Schenk*, Hamburg

In einer Plenarveranstaltung sollten Grundsatzfragen angesprochen werden. Ich werde deshalb zwei Fragen auswählen, die nach meinem Dafürhalten grundsätzlicher Natur sind:

1. die Frage eines allgemein anerkannten theoretischen Rahmens im Vergleich von Wirtschaftsordnungen oder allgemeiner im Vergleich von Institutionen, und (eng damit zusammenhängend):
2. die Frage normativer Urteile beim Vergleich von Wirtschaftsordnungen oder Institutionen.

Beide Fragen werden im Referat explizit angesprochen oder drängen sich bei der Lektüre auf.

Zu 1.

Was die erste Frage anbelangt, so stimme ich Herrn Wagener voll zu. Es fehlt ein allgemein anerkannter theoretischer Rahmen. Ich hoffe, daß uns allen am Ende meines Diskussionsbeitrages klarer ist als bisher, warum dies so ist.

Wegen des Fehlens einer allgemein anerkannten Theorie ist es natürlich für den Referenten sehr schwer, dieses Thema in den Griff zu bekommen. Herr Wagener hat auf diese Situation so reagiert, daß er eine Reihe von Unterscheidungskriterien anführt und Unterschiede der Systeme damit beschreibt. Wie in dieser Situation naheliegend, geschieht dies offensichtlich ohne Anspruch auf theoretische Originalität, eigentlich mehr im Sinne einer Verständigung über die gemeinten Systeme.

Es scheint mir nun sehr symptomatisch und sozusagen repräsentativ für die meisten Arbeiten und Analysen auf diesem Gebiet zu sein, daß dann sofort zu einer Erfolgsbewertung der beiden Haupttypen von Systemen übergegangen wird. Ich möchte im folgenden diese aus der Literatur deutlich aufscheinende Tendenz kommentieren. Ich möchte klarmachen, was sie bedeutet. Aus dieser Tendenz scheint mir die Auffassung zu sprechen, daß der Vergleich von Wirtschaftssystemen, Wirtschaftsordnungen und Institutionen nur möglich ist, wenn man a) ein

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

System von Normen für die Beurteilung auswählt und festlegt und b) auf Grund dieser Kriterien vergleichende Urteile fällt. Ich brauche nicht weiter auszuführen, daß dies auch bei Herrn Wagener unter Bezugnahme auf die Ziele des magischen Dreiecks geschieht.

Es erscheint mir wichtig, daran zu erinnern, daß ein solches Vorgehen interpersonale Nutzenvergleiche beinhaltet. Lassen Sie mich ein Beispiel zur Verdeutlichung wählen: Gleiche Preissteigerungsraten bei Grundnahrungsmitteln in Polen und in der Bundesrepublik haben nicht, wie vielleicht unterstellt werden könnte, gleiche, sondern u. U. sehr unterschiedliche Auswirkungen auf Wohlfahrt der Verbraucher. In einem Land mit niedrigem Lebensstandard wird, wie sich gezeigt hat, heftiger auf die Preiserhöhungen reagiert. Lionel Robbins hat in seinem Buch „An Essay on the Nature and Significance of Economic Science"[1] auf die Problematik solcher Vergleiche durch Wissenschaftler hingewiesen. Dies ist inzwischen ein allgemein anerkannter Standpunkt. Und trotzdem ist es offensichtlich so, daß Analytiker von Wirtschaftssystemen und Institutionen munter fortfahren, als Wissenschaftler und ohne in jedem einzelnen Falle auf die Subjektivität solchen Vorgehens hinzuweisen, weiterhin Nutzenvergleiche vornehmen.

Dies gilt nicht nur für das Gebiet des Systemvergleichs, sondern auch für die Wohlfahrtsökonomie im weitesten Sinne. In der letzten Zeit habe ich an mehreren Symposien teilgenommen, die sich mit Fragen des Marktversagens, des Regierungsversagens und anderer Arten des Versagens von Institutionen beschäftigten. Beinahe selbstverständlich wurden in jedem Falle Normen festgelegt und Urteile darüber abgegeben, ob eine institutionelle Alternative der Effizienznorm entspricht oder ihr gegenüber versagt. Da in allen Fällen Versagen nachgewiesen wurde, blieb es letztlich dem individuellen Betrachter überlassen, ob er nun in einem gegebenen System dem Marktversagen oder dem Regierungsversagen größeres Gewicht beimißt.

Es besteht die Gefahr, daß der Vergleich von Wirtschaftssystemen, von Institutionen auf solche Weise zu einer Sache subjektiven Geschmacks wird. Ich glaube sogar, daß wir dieser Gefahr der Flucht ins normative Engagement bereits voll erlegen sind. Ich selbst nehme mich von dem Vorwurf nicht aus, trotz guter Vorsätze ab und zu mitgemacht zu haben.

Mit diesem schwerwiegenden Vorwurf im Ohr werden Sie mich fragen: Kann man denn auf normative Urteile verzichten und trotzdem noch System- oder Institutionenvergleich treiben? Besteht nicht die Gefahr, daß die von mir gewünschte, ja geforderte Abführkur, die

[1] *Lionel Robbins*, An Essay on the Nature and Significance of Economic Science, 2. ed., rev. and extended repr., London 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reinigung des Magen- und Darmtraktes der Wissenschaft vom Bazillus des Normativen, zur Schwächung oder zum Ableben des Patienten führt? Ich wage darauf zu antworten: Nein! Und ich bin gewiß, damit bei Ihnen oder den meisten von Ihnen ungläubiges Staunen hervorzurufen. Aber ich bin auch bereit, Ihnen für die Empfehlung dieser wissenschaftshygienischen Maßnahme Rede und Antwort zu stehen.

Meine Antwort beruht auf dem Vertrauen darauf, daß eine positive Theorie der Wirtschaftsordnungen und der Institutionen möglich ist. Ich bin sicher, daß eine positive Theorie auch die Chance hat, allgemein akzeptiert zu werden. Solange wir fortfahren Normen zu postulieren wie etwa Pareto-Effizienz und auf dieser Basis Urteile über Systeme und Institutionen abzugeben, wird, ja kann es keine allgemeine Anerkennung geben. Denn bekanntlich kann und wird man über Werturteile trefflich streiten.

Nun würde ich Ihnen zur Begründung meines Optimismus gern ein Modell vorführen, das einen Vergleich des ganzen Spektrums der existierenden Wirtschaftsordnungen zum Inhalt hat und im geforderten Sinne *keine normativen Urteile* enthält. Dafür ist die mir zur Verfügung gestellte Zeit zu kurz. Ich will deshalb nur ganz grob die Umrisse eines solchen, wie ich es nenne: Institutional Choice-Modells skizzieren.

In einem IC-Modell interessiert man sich nur für die Normen, die für die Systemmanager gelten, das heißt für Leute, die tatsächlich zwischen institutionellen Alternativen zu wählen haben. Der Prototyp eines solchen Modells ist den meisten von Ihnen schon bekannt. Die Wahl einer Abstimmungsregel, die von Buchanan und Tullock[2] als Entscheidungsprozeß modelliert wurde, um die Existenz dieser Institution zu verstehen und zu erklären.

Beim IC ist das Anliegen das Gleiche: Erklärung von Institutionen durch Beschreibung des Auswahlprozesses und Ableitung (Vorhersage) des Ergebnisses. Dabei wird auf die Kosten- und Nutzenerwägungen der Systemmanager eingegangen. Ihre Präferenzordnung über das Spektrum der zur Auswahl stehenden institutionellen Alternativen wird spezifiziert. Es werden unterschiedliche äußere Bedingungen ihrer Entscheidung exogen vorgegeben oder im Modell endogenisiert. Als eine solche Bedingung ist der Wettbewerb zwischen Systemmanagern anzusehen. Er beeinflußt das Ergebnis der IC auf Makro- und Mikroebene. Auf der Makroebene hängt es vom Wettbewerb unter Systemmanagern, nämlich Politikern ab, ob für einen bestimmten Industriezweig ein kommerzielles Regime, ein regulierendes Regime oder ein Regime staat-

[2] *James M. Buchanan* und *Gordon Tullock*, The Calculus of Consent, Ann Arbor 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

licher Leitung gewählt wird. Auf der Mikroebene hängt es vom Wettbewerb unter den Systemmanagern (oder seinem Nichtvorhandensein) ab, ob für die ihnen untergeordneten Hierarchien mehr auf Preis- und Kostenindikatoren aufbauende, mehr budgetorientierte oder mehr planorientierte Leitungs- und Überwachungsverfahren für die performance von Produktionsmanagern gewählt werden. Ich muß hier hinzufügen, daß die Entscheidung der Systemmanager auf der Makroebene nicht nur von ihren Präferenzen und von den für sie geltenden Wettbewerbs- oder Monopolbedingungen abhängig ist, sondern auch von den Eigenschaften der Güter. Es ist klar, daß für öffentliche Güter kein kommerzielles Regime gewählt werden kann.

Fazit: Durch Veränderung der Wettbewerbsbedingungen für Makro-Systemmanager läßt sich im Modell sowohl der Typ der sowjetischen Wirtschaft als auch der Typ der Marktwirtschaft mit regulierten und direkt staatlich gelenkten Sektoren erzeugen oder als Ergebnis des IC ableiten. Es läßt sich mit Hilfe eines solchen Modells bestätigen, was wir schon immer geahnt haben, aber noch nie schlüssig gezeigt wurde, daß die Intensität des Wettbewerbs im politischen Bereich für unterschiedliche Systemausprägungen verantwortlich ist.

Was soll und was kann mit dieser Beschreibung der Prinzipien von IC-Modellen ausgesagt werden?

1. Modelle des Entscheidungsprozesses von Systemen und Institutionen sind geeignet, die unterschiedlichen Bestimmungsgründe für deren Existenz herauszuarbeiten. Wichtig ist in unserem Zusammenhang die *Existenz* solcher Modelle wie sie bisher von Buchanan und Tullock und von anderen entwickelt wurden (Coase, Williamson, Alchian und Demsetz, Schenk[3]). Die Flucht ins normative Engagement ist also *nicht* der zwangsläufige Ausweg bei der Analyse von Systemen und Institutionen. Ich hoffe sogar, daß eine intensivere Entwicklung solcher Modelle denjenigen das Leben schwerer macht, die sich heute in einem solchen Engagement wohlfühlen und damit der Wissenschaft und ihrem Anspruch auf Objektivität schweren Schaden zufügen.

---

[3] *James M. Buchanan* und *Gordon Tullock*, The Calculus; *Richard H. Coase*, The Nature of the Firm, in: Economica N.S., Vol. 4, 1937, S. 386 - 405; *Oliver E. Williamson*, Markets and Hierarchies: Analysis and Antritrust Implications, New York und London 1975; *Armen A. Alchian* und *Harold Demsetz*, Production, Information Costs und Economic Organization, in: American Economic Review, Vol. 62, No. 5, Dec. 1972, S. 777 - 795; *Karl-Ernst Schenk*, Markets and Hierarchies in the Theory of Comparative Economic Systems, vorbereitet zur Jahresversammlung der American Economic Association in Denver, Colorado, 5. - 7. Sept. 1980; *derselbe*, Märkte, Hierarchien, Wettbewerb — Elemente einer Theorie der Wirtschaftsordnung, München 1981.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die Endogenisierung politischer Entscheidungen (hier von Makro-Systemmanagern) ist unvermeidlich, ja ist notwendig, um die Einflüsse auf Systemwahl und Institutionenwahl zu berücksichtigen.

3. Mikrotheorie sollte sich nicht nur mit Allokation befassen, sondern auch mit IC.

4. Um einem Mißverständnis vorzubeugen. Normative Vergleiche sollen keineswegs abgelehnt werden. Abzulehnen ist nur eine Wissenschaft, die sich in normativen Vergleichen *erschöpft* und die die Subjektivität der gewählten Vergleichsnorm nicht *deutlich* hervorhebt. Wer, meine Damen und Herren, wäre im übrigen wohl berufener als der Wissenschaftler, dort wo es notwendig ist, mit größter Vorsicht und unter Hinweis auf den hygienischen Berufskodex der Wissenschaft normative Vergleiche durchzuführen.

5. Ich glaube tatsächlich, daß es deshalb keinen allgemein anerkannten theoretischen Rahmen für System- und Institutionenvergleich und damit auch für eine Theorie der sozialen Marktwirtschaft geben kann, solange vorwiegend normativ verglichen und nicht positiv vergleichend erklärt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmung und Wirtschaftsordnung

Von *Herbert Hax*, Köln

1. Die Stellung der Unternehmung in der Gesamtwirtschaft

Geht man von der idealtypischen Unterscheidung zwischen Marktwirtschaft und zentraler Planwirtschaft aus, so ergibt sich, daß Rolle und Bedeutung der Unternehmung in beiden Systemen völlig unterschiedlich sind. In der Marktwirtschaft werden die Entscheidungen über Produktion und Allokation von Ressourcen dezentral in autonomen Unternehmungen getroffen, die dabei keiner zentralen Weisung unterliegen, sondern lediglich durch Marktpreise indirekt gesteuert werden. Die Unternehmung als autonome Entscheidungseinheit ist wesentliches Grundelement der Marktwirtschaft überhaupt. In der zentralen Planwirtschaft kann es Unternehmungen in diesem Sinne nicht geben. Zwar ist auch hier der Produktionsbereich in organisatorische Einheiten gegliedert; es bietet sich ein mehrstufiger hierarchischer Organisationsaufbau an, bei dem auf jeder Stufe die Einheiten der nächsthöheren Stufe in kleine Untereinheiten aufgegliedert sind. Keine der so gebildeten Einheiten weist jedoch das Merkmal der Autonomie auf; es handelt sich immer um ausführende Organe der zentralen Planung. Man kann bestimmte organisatorische Untereinheiten als Unternehmungen bezeichnen; doch ist bei einer mehrstufigen Gliederung nicht eindeutig, welchen Gliederungseinheiten diese Bezeichnung zukommen soll, etwa lokal abgegrenzten Betriebseinheiten oder umfassenderen Einheiten auf höheren Stufen der Gliederungshierarchie; das Merkmal der Autonomie fehlt auf allen Stufen außer der obersten; nach diesem Merkmal ist der gesamte Produktionsbereich eine einzige Unternehmung.

In der Realität findet man eine große Vielfalt von konkret ausgeprägten Wirtschaftssystemen, die mehr oder weniger von den Idealtypen der Marktwirtschaft und der zentralen Planwirtschaft abweichen. Dementsprechend finden sich auch vielfältige Formen von Unternehmungen. Auf der einen Seite gibt es prinzipiell marktwirtschaftlich orientierte Systeme, in denen die Autonomie der Unternehmungen durch Auflagen und Direktiven mehr oder weniger eingeschränkt ist. Zum anderen verbleibt auch im prinzipiell zentralplanwirtschaftlich organisierten System den als Unternehmungen bezeichneten Gliede-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rungseinheiten in der Regel ein gewisser Entscheidungsspielraum; daraus ergibt sich u. a., daß in diesen Unternehmungen zum Teil sehr ähnliche Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume auftauchen wie in Unternehmungen der Marktwirtschaft.

Die Vielfalt der in der Realität vorzufindenden Formen von Wirtschaftssystemen läßt allerdings nicht den Schluß zu, daß zwischen den idealtypischen Extremen der Marktwirtschaft und der zentralen Planwirtschaft ein Kontinuum von Übergangs- und Zwischenformen möglich ist. Die Funktionsweise des marktwirtschaftlichen Regelungsmechanismus beruht auf einer Reihe unabdingbarer Voraussetzungen, insbesondere der Voraussetzung autonomer Unternehmungen, die selbständig handeln und die Folgen ihrer Handlungen selber zu tragen haben. Wird die Autonomie einer Unternehmung zu stark beschränkt, dann kann ihr auch nicht mehr zugemutet werden, nachteilige Folgen ihres Handelns allein zu tragen; damit ist aber ein wesentliches Regelungselement der Marktwirtschaft außer Funktion gesetzt. Auf der anderen Seite ergeben sich aber auch erhebliche Schwierigkeiten, wenn Unternehmungen eine gewisse Autonomie gewährt werden soll, ohne daß sie sich in einen marktwirtschaftlichen Regelungsmechanismus einfügen müssen. Es besteht dann keine Gewähr dafür, daß sie ihren Entscheidungsspielraum im Sinne einer effizienten und nachfrageorientierten Produktion nutzen; dies macht wieder verstärkte zentrale Eingriffe und Kontrollen erforderlich, so daß man sich zwangsläufig wieder dem zentralplanwirtschaftlichen Idealtyp nähert.

Die folgenden Überlegungen beziehen sich auf Unternehmungen in einer marktwirtschaftlichen Umgebung. Hier stellt sich zum einen die Frage, in welcher Weise und bis zu welcher Grenze die Tätigkeit dieser Unternehmungen von außen her reglementiert werden kann, ohne daß dadurch der marktwirtschaftliche Regelungsmechanismus beeinträchtigt wird; diese Frage betrifft das Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik, Unternehmungsautonomie und Marktwirtschaft. Daneben stellt sich eine zweite Frage: Welche Zusammenhänge bestehen zwischen der inneren Organisation der Unternehmungen und ihrer Funktionsweise im Rahmen einer Marktwirtschaft, um das Verhältnis zwischen Unternehmungsverfassung und Wirtschaftsordnung also. Es geht darum, wie sich die Willensbildung in der autonomen Unternehmung vollzieht, welche Interessengruppen in den einzelnen Organen und Gremien mitwirken und mit welchen Kompetenzen diese Organe und Gremien ausgestattet sind; die Frage ist, welche Zusammenhänge zwischen der internen Organisation der Willensbildung und den Funktionen eines aus autonomen Unternehmungen bestehenden Produktionssystems bestehen. Diese Frage steht im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Die kapitalgeleitete Unternehmung

Bei theoretischen Überlegungen über die Rolle der Unternehmung in der Marktwirtschaft geht man häufig von der Vorstellung einer Unternehmung aus, die unter Leitung eines Unternehmers steht und sich durch folgende Merkmale auszeichnet:

1. Der Unternehmer leitet die Unternehmung; er hat damit die Befugnis, über sämtliche Aktivitäten der Unternehmung zu entscheiden, auch über grundlegende Umdispositionen bis hin zur Auflösung der Unternehmung selber.
2. Der Unternehmer bezieht den von der Unternehmung erwirtschafteten Überschuß als Einkommen. Im Gegensatz zu den Arbeitnehmern, deren Einkommen ebenfalls aus der Wertschöpfung der Unternehmung fließt, handelt es sich bei dem Einkommen des Unternehmers nicht um ein im voraus fixiertes, kontraktbestimmtes Einkommen, sondern um ein vom wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmung abhängiges Residualeinkommen.
3. Der Unternehmer trägt primär das Risiko von Kapitalverlusten; sein Beitrag zur Finanzierung ist so groß und rechtlich derart gestaltet, daß das Kapitalverlustrisiko für etwaige andere Kapitalgeber weitgehend ausgeschaltet wird.

Drei Merkmale werden also in einer Person verbunden: die Leitungsbefugnis, die Anwartschaft auf das Residualeinkommen und die mit dem Kapitalverlustrisiko verbundene Kapitalbeteiligung. Die Verbindung dieser drei Merkmale ist charakteristisch für den hier betrachteten Typ der kapitalgeleiteten Unternehmung[1].

Da die Leitungsbefugnis allein beim Unternehmer liegt, kann er selber dafür sorgen, daß seine Interessen in der Unternehmung zur Geltung kommen, insbesondere das Interesse an der Erzielung eines möglichst hohen Residualeinkommens. Das bedeutet aber nicht, daß die Interessen anderer Gruppen, der Arbeitnehmer, der Kreditgeber, der Kunden, der Lieferanten, in der kapitalgeleiteten Unternehmung nicht

[1] Die Vorzüge dieses Unternehmungstyps wurden in jüngster Zeit vor allem im Rahmen der Theorie der „Property Rights" hervorgehoben; hierzu vor allem *Armen A. Alchian, Harold Demsetz,* Production, Information Costs, and Economic Organization, in: American Economic Review, Vol. 62, 1972, S. 777 - 795, weiter *Harold Demsetz,* The Exchange and Enforcement of Property Rights, in: Journal of Law and Economics, Vol. 7, 1964, S. 11 - 26, und *ders.,* Toward a Theory of Property Rights, in: American Economic Review, Vol. 57, 1967, S. 347 - 359, und *Eirik G. Furubotn, Svetozar Pejovich,* Property Rights and Economic Theory: A Survey of Recent Literatur, in: Journal of Economic Literature, Vol. 10, 1972, S. 1137 - 1162, kritisch dazu *Hans-Jürgen Wagener,* Zur Analyse von Wirtschaftssystemen, Berlin—Heidelberg—New York 1979 und *Jürgen Backhaus,* Ökonomik der partizipativen Unternehmung I, Tübingen 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zur Geltung gebracht werden können. Die Angehörigen dieser Gruppen stehen zu der Unternehmung in Vertragsbeziehungen. Verträge beruhen auf Verhandlungen und Vereinbarungen, in denen jeder versuchen wird, seine Interessen nach Möglichkeit durchzusetzen. Ob und inwieweit dies gelingt, hängt von der Verhandlungsposition, insbesondere der allgemeinen Marktlage ab.

Der Interessenwahrung bestimmter Gruppen dienen neben den vertraglich ausgehandelten Konditionen auch zahlreiche und vielfältige staatliche Rechtsnormen, wie beispielsweise arbeits- und gewerberechtliche Regelungen zugunsten der Arbeitnehmer oder Verbraucherschutzbestimmungen zugunsten der Kunden. Zum Teil werden durch derartige Regelungen direkt Vorkehrungen zum Schutz und zugunsten bestimmter Personenkreise vorgeschrieben, zum Teil handelt es sich um Regelungen, die die Interessendurchsetzung indirekt fördern, indem sie die Marktposition der betreffenden Gruppe verstärken (z. B. durch Gewährleistung des Koalitionsrechts für Arbeitnehmer). Besondere Bedeutung haben staatliche Rechtsnormen dann, wenn es um den Schutz von Interessen geht, die nicht in Vertragsverhandlungen geltend gemacht werden können, weil keine Vertragsbeziehungen bestehen; in diesem Zusammenhang ist vor allem an Umweltschutzbestimmungen zu denken.

Jedenfalls ist festzustellen, daß auch in der kapitalgeleiteten Unternehmung keineswegs allein das Kapitalinteresse zu Geltung kommt, daß vielmehr auch hier ein Kompromiß zwischen widerstreitenden Interessen zustandekommt. Hierbei kann keineswegs von vornherein angenommen werden, daß die Leitungsbefugnis dem Kapitaleigner eine stärkere Stellung gibt als den Gruppen, die auf Aushandlung von Verträgen angewiesen sind; je nach den Marktbedingungen und geltenden Rechtsnormen kann durchaus auch das Gegenteil der Fall sein. Daß Interessen in der Unternehmung nicht nur durch Mitwirkung in der Leitung, sondern auch durch vertragliche Regelungen und auf Grund von Rechtsnormen wahrgenommen werden können, ist zwar offenkundig, wird aber in Auseinandersetzungen über Fragen der Unternehmungsverfassung allzu häufig übersehen, wenn für bestimmte Gruppen Mitbestimmung mit der Begründung gefordert wird, deren Interessen müßten in der Unternehmung berücksichtigt werden. In letzter Konsequenz führt diese einseitige Betrachtungsweise zu der Forderung, alle in irgendeiner Weise von der Tätigkeit der Unternehmung Betroffenen, nicht nur Kapitalgeber und Arbeitnehmer, sondern auch Kunden, Lieferanten, Betroffene von Umweltschäden müßten in der Unternehmung mitbestimmen[2].

[2] Das Mißverständnis, Interessen könnten nur durch Beteiligung an der Unternehmungsleitung zur Geltung gebracht werden, kommt z. B. bei Stein-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Alternative Unternehmungstypen

3.1 Möglichkeiten der Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis

Es gibt zahlreiche Ansätze und Überlegungen, die darauf abzielen, Alternativen zur kapitalgeleiteten Unternehmung zu finden, ohne dabei die marktwirtschaftliche Ordnung und die Autonomie der Unternehmungen aufzugeben. Die kapitalgeleitete Unternehmung ist charakterisiert durch die Verbindung von Leitungsbefugnis, Kapitalbeteiligung und Anwartschaft auf Residualeinkommen. Will man Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis voneinander trennen, so gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

1. Kapitalbeteiligung bleibt mit der Anwartschaft auf Residualeinkommen verbunden; nur die Leitungsbefugnis wird davon getrennt.
2. Die Kapitalbeteiligung wird sowohl von der Leitungsbefugnis als auch von der Anwartschaft auf Residualeinkommen getrennt; hierbei kann die Anwartschaft auf Residualeinkommen mit der Leitungsbefugnis verbunden bleiben.

Diese beiden Lösungsmöglichkeiten sollen im folgenden unter dem Gesichtspunkt ihrer Funktionsfähigkeit in einem marktwirtschaftlichen System näher betrachtet werden.

3.2 Abtrennung der Leitungsbefugnis bei Erhaltung der Verbindung von Kapitalbeteiligung und Anwartschaft auf Residualeinkommen

Eine Vorstufe der Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis kann darin bestehen, daß die Kapitalgeber die Leitungsbefugnis nicht selber ausüben, sondern sie auf eine angestellte Unternehmungsleitung übertragen. Diese Form der Leitungsorganisation findet sich vor allem bei vielen Kapitalgesellschaften; sie ergibt sich daraus, daß die für die kapitalgeleitete Gesellschaft in reiner Form charakteristische Verbindung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis nicht immer realisiert werden kann, weil nicht alle Kapitaleigner die Neigung und Fähigkeit haben, eine Unternehmung selbständig zu leiten, und weil

---

mann darin zum Ausdruck, daß er eine Unternehmungsverfassung, in der die Leitungsbefugnisse bei den Eigentümern liegen, als „interessenmonistisch" charakterisiert, während Reformkonzepte, die auf die Mitwirkung verschiedener Gruppen hinauslaufen, als „interessenpluralistisch" bezeichnet werden; Steinmann befürwortet dementsprechend die Schaffung von „Unternehmensräten", in denen sieben Interessengruppen vertreten sein sollen: Kapitaleigner, Arbeitnehmer, Konsumenten, Großabnehmer, Großlieferanten, Großgläubiger sowie Repräsentanten des Gesamtinteresses (*Horst Steinmann*, Das Großunternehmen im Interessenkonflikt, Stuttgart 1969, hier: S. 231 ff.); jede dieser Gruppen soll ein Vetorecht gegen alle Beschlüsse haben (S. 250 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

es andererseits Personen gibt, bei denen Neigung und Fähigkeit zur unternehmerischen Betätigung vorhanden sind, nicht jedoch das zur Finanzierung einer Unternehmung erforderliche Vermögen. Die Verbindung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis bleibt allerdings in der Kapitalgesellschaft grundsätzlich erhalten, wenn auch in gelockerter Form, solange die Unternehmungsleitung von den Kapitaleignern überwacht und im Falle ernsthafter Divergenzen auch ausgewechselt werden kann.

Die die Kapitalgesellschaft betreffenden Überlegungen seien hier vorerst zurückgestellt; betrachtet werden soll zunächst der theoretische Modellfall der völligen Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis. Angenommen sei also, die Kapitalgeber trügen das volle Kapitalverlustrisiko, hätten auch die Anwartschaft auf Residualeinkommen, jedoch keinen Einfluß auf die Unternehmungsleitung. Die Problematik dieser Situation liegt darin, daß die Unternehmungsleitung kaum noch Veranlassung hat, sich um ein möglichst hohes Residualeinkommen für die Kapitalgeber zu bemühen. In den Vordergrund treten vielmehr persönliche Ziele der in der Unternehmungsleitung tätigen Personen sowie die Interessen derjenigen Gruppen, die anstelle der Kapitalgeber die Kontrolle der Unternehmungsleitung übernommen haben; dies können z. B. die Arbeitnehmer sein. Das bedeutet nicht, daß die Unternehmungsleitung nicht mehr an der Erzielung von Überschüssen interessiert ist; Überschüsse sichern die Position der Unternehmungsleitung und erweitern ihren Handlungsspielraum. Es bestehen aber vielfältige Möglichkeiten, diese Überschüsse anders zu verwenden als gemäß den Interessen der Kapitalgeber. Diese können zwar grundsätzlich die erzielten Überschüsse als Residualeinkommen beanspruchen. Sie können sich aber kaum dagegen schützen, daß die Überschüsse durch Aufwendungen geschmälert werden, die dazu bestimmt sind, der Unternehmungsleitung oder den diese kontrollierenden Gruppen, z. B. den Arbeitnehmern, zusätzlichen Nutzen zu bringen. Aufwendungen zugunsten der Unternehmungsleitung können z. B. in prestigefördernden Verwaltungsaufwand bestehen, ebenso auch in der freigebigen Verfügung über Ressourcen der Unternehmung für private Zwecke. Aufwendungen zugunsten der Arbeitnehmer sind ebenfalls in sehr vielfältiger Form möglich, als Lohnzulagen, als Naturalleistungen vom subventionierten Kantinenessen bis zum Erholungsheim; auch Investitionen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen gehören dazu.

Da den Kapitalgebern die Leitungsbefugnis entzogen ist, sind sie gegen diese Transformation von Überschüssen in Aufwendungen zugunsten anderer weitgehend wehrlos. Das einzige, was die Unternehmungsleitung veranlassen könnte, den Interessen der Kapitalgeber Rechnung zu tragen, wäre die Rücksichtnahme auf den Kapitalmarkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn die Unternehmungsleitung sich die Möglichkeit offen lassen will, in Zukunft zusätzliches Beteiligungskapital aufzunehmen, so darf sie das Interesse der Kapitalgeber an der Kapitalverzinsung nicht vernachlässigen. Allerdings ist sehr fraglich, ob sich unter den angegebenen Bedingungen überhaupt noch Kapitalgeber finden, die bereit sind, Beteiligungskapital zur Verfügung zu stellen. Auch wenn eine Unternehmung in der Vergangenheit befriedigende Gewinnausschüttungen aufrechterhalten hat, geht jeder, der sich an der Kapitalerhöhung beteiligt, das Risiko ein, daß diese Politik sich ändert, ohne daß er sich dagegen schützen kann. Die Bereitschaft zur Beteiligungsfinanzierung wird dadurch vermutlich wesentlich beeinträchtigt. Wenn aber die Möglichkeit der Beteiligungsfinanzierung ohnehin nicht mehr besteht, entfällt der letzte gewichtige Grund für die Unternehmungsleitung, auf das Interesse der Kapitalgeber am Residualeinkommen Rücksicht zu nehmen.

Dies sind Überlegungen, die sich auf den theoretischen Grenzfall der völligen Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis beziehen. Die Kapitalgesellschaften in marktwirtschaftlich organisierten Ländern, die oft als Beispiele für diese Trennung angeführt werden, sind allerdings von diesem Grenzfall weit entfernt. Zu beachten ist, daß nicht nur Personenunternehmungen, sondern auch sehr viele Kapitalgesellschaften von ihren Eigentümern bzw. Anteilseignern geleitet werden, die Trennung in zahlreichen Fällen also gar nicht besteht. Aber auch in den Fällen, wo ein Vorstand oder Geschäftsführer die Unternehmung leitet, der selber nicht wesentlich am Kapital beteiligt ist, verbleiben den Anteilseignern wesentliche Überwachungs- und Einflußmöglichkeiten, die sich zumindest dann wirksam entfalten können, wenn einzelne Anteilseigner Mehrheitsbeteiligungen oder auch nur ansehnliche Minderheitsbeteiligungen besitzen. Am schwächsten ist die Position der Kapitalgeber, wenn ihre Zahl sehr groß und der Anteil eines jeden nur sehr klein ist; dies liegt nicht daran, daß rechtliche Möglichkeiten der Überwachung und Einflußnahme fehlen, sondern an den Schwierigkeiten einer organisierten Willensbildung in einem großen Kreis von Kleinaktionären. Immerhin bleibt auch in diesen Fällen die Bindung der Unternehmungsleitung an die Interessen der Kapitalgeber erhalten. Bei zu starker Vernachlässigung dieser Interessen kann es schließlich doch zu einer Auswechslung der Unternehmungsleitung kommen; andererseits wird durch Vertragskonditionen erreicht, daß die Unternehmungsleitung über Tantiemenregelungen unmittelbar an der Höhe des Residualeinkommens der Kapitalgeber interessiert ist, weil ihr eigenes Einkommen zu einem wesentlichen Teil davon abhängt. Schließlich würde auch bei Vernachlässigung der Kapitalgeberinteressen die Gefahr heraufbeschworen, daß irgendwelche Interessenten zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem dadurch gedrückten Kurs Aktien aufkaufen, bis eine Mehrheit erreicht ist, und dann die Unternehmungsleitung auswechseln und eine in ihrem Interesse liegende Politik durchsetzen; dieser letztgenannte Sanktionsmechanismus wird in theoretischen Überlegungen stark hervorgehoben, ist in der Realität allerdings vermutlich weniger wirksam als angenommen wird; immerhin besteht hier eine potentielle Sanktionsmöglichkeit[3].

Durch Mitbestimmung anderer Gruppen kann es zu einer Schwächung der Überwachungs- und Einflußmöglichkeiten der Kapitalgeber gegenüber der Unternehmungsleitung kommen. Praktische Bedeutung hat heute nur die Mitbestimmung der Arbeitnehmer; die Mitbestimmung anderer Gruppen wird aber zumindest in theoretischen Diskussionen erwogen[4]. Solange die Kapitalgeber im Rahmen der Mitbestimmung die Mehrheit in den Entscheidungsorganen der Unternehmung behalten, wird ihre Position gegenüber der Unternehmungsleitung noch nicht entscheidend geschwächt. Allerdings ist auch nicht zu übersehen, daß die Überwachungsfunktion eines Organs wie der Aufsichtsrat wesentlich beeinträchtigt wird, wenn er in erster Linie der Auseinandersetzung zwischen Anteilseignern und Kapitalgebern gewidmet wird und die Überwachung der Unternehmungsleitung demgegenüber in den Hintergrund tritt. Wenig glücklich ist aus dieser Sicht vor allem die Vertretung der leitenden Angestellten im Aufsichtsrat, die in der Regel der Unternehmungsleitung nahestehen, im Aufsichtsrat aber wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse eine Schlüsselstellung gewinnen können; der Überwachungsfunktion des Aufsichtsrats kann dies kaum förderlich sein[5].

---

[3] Siehe hierzu *Armen A. Alchian,* Corporate Management and Property Rights, in: Eirik G. Furubotn, Svetozar Pejovich (eds.), The Economics of Property Rights, Cambridge (Mass.) 1974, S. 133 - 150 und *Michael C. Jensen, William H. Meckling,* Rights and Production Functions: An Application to Labor-Managed Firms and Codetermination, in: Journal of Business, Vol. 52, 1979, S. 469 - 496; zu den „agency costs", die sich unvermeidlich ergeben, wenn die Leitungsbefugnis auf eine angestellte Unternehmungsleitung übergeht, s. *Michael C. Jensen, William H. Meckling,* Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, Vol. 3, 1976, S. 305 - 360.

[4] Siehe z. B. *Horst Steinmann.*

[5] Hypothesen zur möglichen Auswirkung der Mitbestimmung finden sich bei *Eirik G. Furubotn,* The Economic Consequences of Codetermination on the Rate and Sources of Private Investment, in: Svetozar Pejovich (ed.), The Codetermination Movement in the West, Lexington (Mass.) 1978, S. 131 - 167 und *Michael C. Jensen, William H. Meckling,* Rights and Production Functions; vgl. auch *Hans-Ulrich Küpper,* Grundlagen einer Theorie der betrieblichen Mitbestimmung, Berlin 1974, S. 219 ff.; zum Stand empirischen Wissens s. *Eberhard Witte,* Die Verfassung des Unternehmens als Gegenstand betriebswirtschaftlicher Forschung, in: Die Betriebswirtschaft, 38. Jg., 1978, S. 331 - 340; *ders.,* Das Einflußpotential der Arbeitnehmer als Grundlage der Mitbestimmung, in: Die Betriebswirtschaft, 40. Jg., 1980, S. 3 - 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Mitbestimmungsregelung, bei der die Kapitalgeber in die Minderheit gerieten, würde ihre Einfluß- und Überwachungsmöglichkeiten weitgehend ausschalten. Die Unternehmungsleitung würde unter den Einfluß der jeweiligen Mehrheitsgruppe geraten, vielleicht aber auch, bei Fehlen stabiler Mehrheiten, eine sehr selbständige und unabhängige Position erreichen. Jedenfalls wäre man nicht mehr weit entfernt von dem Grenzfall der völligen Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis mit allen bereits beschriebenen Konsequenzen.

3.3 Abtrennung der Leitungsbefugnis und der Anwartschaft auf Residualeinkommen von der Kapitalbeteiligung

Die Trennung der Leitungsbefugnis von der Anwartschaft auf Residualeinkommen erweist sich als problematisch, weil sie zur weitgehenden Entwertung der Anwartschaft auf Residualeinkommen führen kann. Will man diesen Effekt vermeiden, so bleibt nur der zweite Weg der Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis. Die Anwartschaft auf Residualeinkommen geht dabei auf die Gruppe über, bei der auch die Leitungsbefugnis liegt; die Kapitalgeber stehen dann zu der Unternehmung nur noch in einer Vertragsbeziehung; sie erhalten ein kontraktbestimmtes Einkommen in Form einer festen Verzinsung.

Wenn die Leitungsbefugnis und die Anwartschaft auf Residualeinkommen auf die Arbeitnehmer der Unternehmung übergehen, kommt man zum Modell der arbeitsgeleiteten Unternehmung[6]. In ihrer konsequentesten Ausprägung ist die arbeitsgeleitete Unternehmung dadurch charakterisiert, daß die Unternehmungsleitung unter der Kontrolle der Arbeitnehmer steht und daß das Einkommen der Arbeitnehmer aus-

[6] Die Ausdrücke „Arbeitsgeleitete Unternehmung" und „Kapitalgeleitete Unternehmung" werden hier gewählt, weil sie den prägnanten englischen Bezeichnungen „Labor-Managed Firm" und „Capital-Managed Firm" am nächsten kommen. Die deutsche Terminologie ist uneinheitlich; man spricht von der „arbeiterselbstbestimmten" (*Jörg Beier*, Zur Wettbewerbsfähigkeit arbeiterselbstbestimmter Unternehmungen, Thun—Frankfurt 1979), „marktsozialistischen" (*Gernot Gutmann*, Das Beschäftigungsoptimum für den Produktionsfaktor Arbeit in der marktsozialistischen Unternehmung. Eine modelltheoretische Betrachtung, in: Christian Watrin (Hrsg.), Studien zum Marktsozialismus, Berlin 1976, S. 9 - 34) und „laboristischen" (*Wolfram Engels*, Zur Unterschiedlichkeit unternehmerischer Entscheidungen bei divergierenden Faktorinteressen, in: Horst Albach, Dieter Sadowski (Hrsg.), Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, Berlin 1976, S. 767 - 791) Unternehmung oder der „Mitarbeitergesellschaft" (*Ota Šik*, Humane Wirtschaftsdemokratie, Hamburg 1979;) häufig ist die Bezeichnung „Arbeiterselbstverwaltung" oder kurz „selbstverwaltete Unternehmung"; abgesehen davon, daß der Ausdruck „Verwaltung" die Leitung einer Unternehmung schlecht charakterisiert, ist die Bezeichnung „selbstverwaltete Unternehmung" wenig glücklich, weil das Gegenteil von Selbstverwaltung die Unterstellung unter eine zentrale Leitung ist; in diesem Sinne ist die autonome Unternehmung in der Marktwirtschaft immer „selbstverwaltet", auch wenn Eigentümer oder Gesellschafter Träger dieser Selbstverwaltung sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließlich aus dem Gewinn besteht, der nach Begleichung aller vertraglich bedingten Verpflichtungen einschließlich der Zinszahlungen an die Kapitalgeber übrig bleibt. Bei dieser reinen Form der arbeitsgeleiteten Unternehmung müssen die Arbeitnehmer ein erhebliches Einkommensrisiko tragen. In schlechten Jahren kann das Einkommen erheblich reduziert werden, wenn es zu Verlusten kommt, sogar bis auf Null; ein Verlust müßte auf die Rechnung späterer Jahre vorgetragen werden, so daß auch zukünftige Einkommen gemindert würden. Diese konsequente Form der arbeitsgeleiteten Unternehmung ist praktisch nicht realisierbar, zum einen weil man aus allgemeinen sozialpolitischen Erwägungen den Arbeitnehmern nicht den vollen Einkommensausfall zumuten will, zum anderen, weil bei starkem Absinken des Einkommens jeder Arbeitnehmer, der einen anderen Arbeitsplatz finden kann, die Unternehmung verlassen wird. Deswegen wird dem Arbeitnehmer unabhängig von der Ertragslage ein fester Mindestlohn gezahlt; die Anwartschaft auf Residualeinkommen bezieht sich nur auf den darüber hinausgehenden Gewinn. Eine schlechte Ertragslage trifft die Arbeitnehmer nicht in Form eines Absinkens des Einkommens unter den Mindestlohn, wohl allerdings in manchen Fällen einen Teil von ihnen in Form des Arbeitsplatzverlustes.

Es gibt heute bereits eine gut begründete und ausgebaute Theorie der arbeitsgeleiteten Unternehmung[7]. Aus den besonderen Vorausset-

[7] Zur Theorie der arbeitsgeleiteten Unternehmung s. *Benjamin Ward,* The Firm in Illyria: Market Syndicalism, in: American Economic Review, Vol. 48, 1958, S. 566 - 589; *Evsey D. Domar,* The Soviet Collective Farm as a Producer Cooperative, in: American Economic Review, Vol. 56, 1966, S. 734 bis 757; *Jaroslav Vanek,* The General Theory of Labour-Managed Economies, Ithaca—London 1970; *J. E. Meade,* The Theory of Labour-Managed Firms and of Profit Sharing, in: Economic Journal, Vol. 82, 1972, S. 402 - 428; *A. B. Atkinson,* Worker Management and the Modern Industrial Enterprise, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87, 1973, S. 375 - 392; *Dinko Dubravčić,* Beiträge zur Theorie der selbstverwaltenden Unternehmung, Forschungsbericht Nr. 14 des Wiener Instituts für Internationale Wirtschaftsvergleiche beim Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung, März 1974; *Eirik G. Furubotn,* Bank Credit and the Labor-Managed Firm: The Yugoslav Case, in: Eirik G. Furubotn, Svetozar Pejovich (eds.), The Economics of Property Rights, Cambridge (Mass.) 1974, S. 257 - 276; *J. E. Meade,* Labour-Managed Firms in Conditions of Imperfect Competition, in: Economic Journal, Vol. 84, 1974, S. 817 - 824; *Hans G. Nutzinger,* Die Stellung des Betriebes in der sozialistischen Wirtschaft, Frankfurt—New York 1974; *Jacques Drèze,* Some Theory of Labor Management and Participation, in: Econometrica, Vol. 44, 1976, S. 1125 - 1138; *Eirik G. Furubotn,* The Long-Run Analysis of the Labor-Managed Firm: An alternative Interpretation, in: American Economic Review, Vol. 66, 1976, S. 104 - 123; *Gernot Gutmann; Christian Watrin,* Selbstverwaltete Unternehmen und Produktionsmitteleigentum, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 1976, S. 157 - 178; und *Michael C. Jensen, William H. Meckling,* Rights and Production Functions; Erfahrungen mit der Arbeiterselbstverwaltung in jugoslawischen Unternehmungen bestätigen zum großen Teil die Richtigkeit dieser theoretischen Aussagen; s. hierzu *Ljubo Sirc,* The Yugoslav Economy under Self-Management, London 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zungen dieses Unternehmungstyps ergeben sich einige Besonderheiten der Unternehmungspolitik, vor allem einige wesentliche Unterschiede gegenüber der von einer kapitalgeleiteten Unternehmung betriebenen Politik.

Die erste Besonderheit ergibt sich daraus, daß der in der arbeitsgeleiteten Unternehmung erzielte Gewinn stets unter allen Arbeitnehmern aufgeteilt wird. Das hat zur Folge, daß es bei allen Entscheidungen, die die Zahl der Arbeitsplätze verändern, immer darauf ankommt, ob der auf den einzelnen Arbeitnehmer entfallende Gewinn dadurch vergrößert oder verkleinert wird. Ein zusätzlicher Arbeitsplatz wird nur geschaffen, wenn der damit erzielbare zusätzliche Gewinn größer ist als der in der Ausgangssituation erzielbare Gewinn je Arbeitsplatz. Gerade für Unternehmungen, deren Ertragslage in der Ausgangssituation sehr gut ist, wird dadurch der Anreiz zu einer Expansion mit Schaffung neuer Arbeitsplätze stark vermindert[8]. In der kurzfristigen Anpassung ist bei arbeitsgeleiteten Unternehmungen deswegen eine geringe Neigung zur Beschäftigungsexpansion zu erwarten; es läßt sich zeigen, daß unter bestimmten Voraussetzungen die Preiselastizität des Angebots sogar negativ wird. Die kurzfristige Anpassung führt auch nicht zum Ausgleich der Grenzproduktivitäten zwischen den Unternehmungen; nur bei einer langfristigen Anpassung, die insbesondere den ungehinderten Marktzutritt neugegründeter Unternehmungen voraussetzt, kann ein Gleichgewicht zustandekommen, das mit dem unter kapitalgeleiteten Unternehmungen übereinstimmt.

Die geringe Expansionsneigung arbeitsgeleiteter Unternehmungen wirkt sich im übrigen nicht nur bei kurzfristigen Beschäftigungsanpassungen, sondern auch bei langfristig wirksamen Investitionen aus. Wenn durch eine Investition zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, so ist der ohne diese Investition erzielbare Gewinn je Arbeitsplatz die Untergrenze für den zusätzlichen Gewinn, der mit jedem neuen Arbeitsplatz erwirtschaftet werden muß. Wird diese Untergrenze nicht erreicht, so unterbleibt die zusätzliche Investition, auch wenn es Arbeitnehmer gibt, die einen geringeren Lohn akzeptieren würden, weil sie anderswo auch nicht mehr verdienen[9]. Dieser Effekt ließe sich zwar durch eine Regelung vermeiden, nach der neu hinzukommende Arbeitnehmer einen geringen Anteil am Gewinn erhielten als die bereits in der Unternehmung Beschäftigten[10]; eine derartige Regelung wäre aber

[8] „While workers will not dismiss their mates to increase their own pay . . ., they are quite happy to restrict employment opportunities to obtain the same effect." (*Ljubo Sirc*, S. 203).

[9] „Workers' management leads to greater capital intensity than appropriate and less employment." (*Ljubo Sirc*, S. 203).

[10] *J. E. Meade*, The Theory.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwer mit den allgemeinen Vorstellungen von leistungsgerechter Entlohnung zu vereinbaren und deswegen in einer arbeitsgeleiteten Unternehmung schwer zu begründen.

Die zweite Besonderheit arbeitsgeleiteter Unternehmungen ergibt sich daraus, daß die Mitgliedschaftsrechte des Arbeitnehmers, insbesondere die Dauer der Anwartschaft auf Residualeinkommen, an das Arbeitsverhältnis gebunden sind und mit diesem enden. Der einzelne Arbeitnehmer kann seine Mitgliedschaftsrechte beim Ausscheiden aus der Unternehmung weder mitnehmen noch verkaufen noch vererben. Deswegen ist sein Interesse an der Unternehmung zeitlich begrenzt. Was aus der Unternehmung wird, wenn er in den Ruhestand getreten ist oder den Arbeitsplatz gewechselt hat, kann ihm gleichgültig sein. Diese Begrenzung des Planungshorizonts kann auch erheblichen Einfluß auf die Unternehmungspolitik haben. Sie wirkt sich vor allem bei Entscheidungen über langfristig wirksame Maßnahmen aus, deren Realisierung zunächst zu einer Schmälerung des ausschüttbaren Gewinns führen würde, also bei Investitionen, deren Finanzierung ganz oder teilweise zu Lasten des ausgewiesenen Gewinns geht, oder bei langfristig wirksamen Aufwendungen, die nicht mit aktivierbaren Investitionen verbunden sind und deswegen zunächst den ausgewiesenen Gewinn mindern (z. B. Aufwendungen für Forschung und Entwicklung oder für die Erschließung neuer Märkte). Derartige Maßnahmen entsprechen nicht den Interessen der Arbeitnehmer, die aus der Unternehmung ausscheiden, ehe die Einbuße an Gewinnausschüttungen durch höhere Ausschüttungen der Zukunft mit Zinsen ausgeglichen ist. Die Unternehmungsleitung muß derartige Maßnahmen gegen die Interessen dieser Arbeitnehmer durchsetzen; der Kreis derer, die davon nachteilig betroffen sind, wird um so größer, je langfristiger die betreffende Maßnahme angelegt ist. Da die Unternehmungsleitung durch die Arbeitnehmer kontrolliert wird, wird sie eher geneigt sein, sich deren kürzerem Planungshorizont anzupassen[11].

Die dritte Besonderheit der arbeitsgeleiteten Unternehmung ergibt sich daraus, daß die Kapitalgeber zwar im Normalfall eine feste Verzinsung erhalten, dabei aber vom Kapitalverlustrisiko nicht entlastet sind. Das Kapitalverlustrisiko wäre erheblich eingeschränkt, wenn die Arbeitnehmer tatsächlich nur Anspruch auf Residualeinkommen hätten, bei schlechter Ertragslage also ganz oder teilweise auf Arbeitsentgelt

[11] „. . ., private persons saved while enterprises dissaved which means — which is hardly surprising — that the propensity to save is higher, if the savings become the savers' property than if they become the property of the state or society. Of course workers in factories realise that their productivity will increase if they have better equipment, but there is no direct link between any individual and investment." (*Ljubo Sirc*, S. 135).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verzichten müßten. Da ihnen aber in jedem Fall ein Mindestlohn gezahlt wird, kann ein Ertragsrückgang nur sehr begrenzt über die Einkommen der Arbeitnehmer aufgefangen werden. Verluste müssen dann letztlich von den Kapitalgebern getragen werden.

Externe Finanzierung ist für die arbeitsgeleitete Unternehmung nur in Form der Kreditfinanzierung möglich. Interne Finanzierung ist in Form der Gewinnthesaurierung grundsätzlich möglich, allerdings nur für bestehende Unternehmungen; Neugründungen sind ausschließlich auf Kreditfinanzierung angewiesen. Auch bei Erweiterungen bestehender Unternehmungen ist die Möglichkeit der internen Finanzierung durch die Höhe der erzielten Gewinne begrenzt. Vor allem aber haben die Arbeitnehmer nur geringes Interesse an interner Finanzierung, die die Gewinnausschüttungen schmälert, dafür zwar für die Zukunft erhöhte Gewinne verspricht, die aber wegen des begrenzten Planungshorizonts der Arbeitnehmer weniger attraktiv sind und die zudem mit hinzukommenden Arbeitnehmern geteilt werden müssen, wenn neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Am Beispiel der arbeitsgeleiteten Unternehmung wird deutlich, welche Probleme dadurch entstehen, daß den Kapitalgebern Entscheidungsbefugnis und Anwartschaft auf Residualeinkommen entzogen wird. Sieht man von den begrenzten Möglichkeiten der internen Finanzierung ab, so läuft diese Regelung darauf hinaus, daß Unternehmungen fast ausschließlich auf Kreditfinanzierung angewiesen sind[12].

4. Der Gestaltungsspielraum für die Unternehmungsverfassung

4.1 Zur Problemstellung

Die Unternehmungsverfassung wird in der politischen Diskussion durchweg unter dem Gesichtspunkt der Stellung der Kapitalgeber einerseits und der Arbeitnehmer andererseits gesehen. Das zentrale Problem dieser Diskussion ist, welcher Einfluß der einen oder anderen Gruppe auf die Willensbildung in der Unternehmung eingeräumt werden sollte. Dabei steht insbesondere die Möglichkeit der Trennung von Leitungsbefugnis und Kapitalbeteiligung zur Debatte.

Wenn man davon ausgeht, daß der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus erhalten bleiben soll, muß auch die Frage gestellt werden, ob sich daraus eine Begrenzung des Gestaltungsspielraums für die Unternehmungsverfassung ergibt. Die Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis wirft vor allem für die Finanzierung der Unter-

[12] *Ljubo Sirc* (S. 146 - 161) beschreibt die Liquiditätsprobleme, die sich aus dem hohen Anteil der Kreditfinanzierung für jugoslawische Unternehmungen ergeben haben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nehmung erhebliche Probleme auf; es ergibt sich die Frage, ob diese Probleme ohne Beschränkung der in einem marktwirtschaftlichen System unerläßlichen Autonomie der Unternehmung gelöst werden können.

Wenn hinsichtlich der Kapitalbeschaffung die Frage gestellt wird, welche Form der Unternehmungsverfassung mit marktwirtschaftlicher Steuerung vereinbar ist, muß die entsprechende Frage auch in bezug auf den Einsatz von Arbeitskräften gestellt werden: Gibt es grundsätzliche Postulate für den Einsatz menschlicher Arbeit, die einen Ausschluß der Arbeitnehmer von der Leitungsbefugnis in der Unternehmung inakzeptabel erscheinen lassen? Wenn es derartige Postulate gibt, wäre die nächste Frage, ob sie im marktwirtschaftlichen Rahmen erfüllt werden können.

4.2 Unternehmungsverfassung und Finanzierung

Die Autonomie der Unternehmung hängt wesentlich davon ab, daß sie ihre Tätigkeit aus den Kapitalbeiträgen unabhängiger und auf ihren eigenen Nutzen bedachten Kapitalanleger finanzieren kann. Wird diese Finanzierungsweise ausgeschlossen, so bleibt nur die Finanzierung aus einem öffentlichen Investitionsfond, die sich nach anderen Kriterien richten kann als nach Rendite und Risiko der Kapitalanlage. Eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln ist aber kaum denkbar, ohne daß zugleich geprüft wird, inwieweit die zu finanzierenden Investitionen mit gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielen vereinbar sind. Die für die Mittelvergabe zuständigen Stellen werden sich auf eine zentral vorgegebene Planung stützen müssen, da sie keine anderen Kriterien für die Zuteilung von Investitionsmitteln haben. Damit verliert die Unternehmung ein wesentliches Element ihrer Autonomie, nämlich die Freiheit, über ihre Investitionen allein nach dem Kriterium zu entscheiden, ob die von der Finanzierungsseite her erforderliche Verzinsung des eingesetzten Kapitals erreicht wird.

Wenn aber die Finanzierung durch unabhängige, an Rendite und Risiko orientierte Kapitalgeber die unerläßliche Voraussetzung für die Erhaltung der Autonomie der Unternehmung ist, muß die Frage gestellt werden, unter welchen Voraussetzungen sich überhaupt derartige Kapitalgeber finden werden. Zu prüfen ist insbesondere, ob die Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis nicht zur Folge hat, daß Kapitalanlage in Unternehmungen für die Kapitalgeber uninteressant wird.

Eine ziemlich eindeutige Antwort läßt sich für den Fall geben, daß die Kapitalbeteiligung bei Abtrennung der Leitungsbefugnis mit der Anwartschaft auf Residualeinkommen verbunden bleibt. In diesem Fall

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist das Risiko der Aushöhlung des Residualeinkommens durch Transformation in Aufwendungen, die anderen Personengruppen Nutzen bringen, so groß, daß diese Form der Kapitalanlage wohl jegliche Attraktivität verliert. Damit entfallen die Voraussetzungen einer Finanzierung über den Kapitalmarkt. Mitbestimmungsregelungen, die die Kapitalgeber des maßgeblichen Einflusses berauben, haben tendenziell die gleiche Wirkung. Sie entwerten die Anwartschaft auf Residualeinkommen und führen dazu, daß der Markt für Beteiligungskapital versiegt.

Anders liegen die Probleme, wenn für die Kapitalgeber an die Stelle der Anwartschaft auf Residualeinkommen ein vertraglicher Anspruch auf feste Verzinsung tritt. Das Problem ist, ob die Unternehmung, von den begrenzten Möglichkeiten interner Finanzierung abgesehen, ausschließlich durch Kredite finanziert werden kann. Ob Kapitalgeber dazu bereit sind, hängt in erster Linie davon ab, ob das Kapitalverlustrisiko begrenzt oder durch erhöhte Erträge kompensiert werden kann.

Eine Kompensation des Kapitalverlustrisikos wäre über den vereinbarten Zinssatz möglich. Dadurch wird allerdings die Attraktivität von Investitionen erheblich beeinträchtigt. Zudem ist zu berücksichtigen, daß mit der Höhe des Zinssatzes das Risiko, daß die Unternehmung ihre Zahlungsverpflichtungen nicht erfüllen kann, ebenfalls wieder ansteigt. Hinzu kommt, daß ausschließliche Kreditfinanzierung die Unternehmungsleitung zu einer sehr risikoreichen Investitionspolitik veranlassen kann, weil hohe Gewinne den Empfängern von Residualeinkommen zugute kommen, hohe Verluste hingegen zu Lasten der Kapitalgeber gehen. Eine volle Kompensation dieser Risiken kann daher einen sehr hohen Zinssatz erforderlich machen[13].

Zur Begrenzung des Kapitalverlustrisikos könnten die Kapitalgeber eine Eigenbeteiligung der Unternehmung aus internen Finanzierungsquellen ausbedingen. Diese Möglichkeit besteht jedoch nur begrenzt, bei Gründung einer neuen Unternehmung überhaupt nicht. Ebenso wie ein hoher Zinssatz kann die Selbstbeteiligung auch die Attraktivität der Investition schmälern; dies gilt, wie bereits ausgeführt wurde, in besonderem Maße für arbeitsgeleitete Unternehmungen.

Eine Begrenzung des Kapitalverlustrisikos kann aber auch in anderer Weise erreicht werden. Es kommt nur darauf an, wesentliche Ertragsverschlechterungen aufzufangen und dadurch Kapitalverluste zu verhindern. Denkt man an das Modell der arbeitsgeleiteten Unternehmung, so wäre eine wesentliche Risikominderung dadurch zu erreichen, daß Ertragsverschlechterungen primär durch die Arbeitnehmereinkommen

[13] Siehe zu diesem Problem *Bernd Rudolph,* Die Kreditvergabeentscheidung der Banken, Opladen 1974, S. 30 - 66.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aufgefangen würden. Denkt man an die konsequenteste Ausprägung der arbeitsgeleiteten Unternehmung, bei der die Arbeitnehmer nur einen Gewinnanteil und keinen Mindestlohn erhalten, so wäre das Kapitalverlustrisiko praktisch weitgehend ausgeschaltet; Verluste, die so hoch sind, daß sie auch durch einen vollständigen Einkommensverzicht der Arbeitnehmer nicht aufgefangen werden können, dürften sehr selten sein. Diese Regelung ist allerdings aus offenkundigen Gründen nicht realisierbar. Eine erhebliche Risikominderung für die Kapitalgeber kann aber auch schon dadurch erreicht werden, daß der Mindestlohn der Arbeitnehmr niedrig angesetzt wird. Würde z. B. der Mindestlohn in Höhe von $^2/_3$ des Tariflohns angesetzt, so könnten im Vergleich zu einer Unternehmung, die Tariflöhne zahlt, Ertragseinbußen in Höhe von $^1/_3$ der Lohn- und Gehaltssumme ohne Kapitalverlust aufgefangen werden. Die Höhe der Mindestlöhne müßte zum Verhandlungsgegenstand mit den Kreditgebern werden, die auf diese Weise eine Risikobegrenzung erreichen könnten.

Allerdings bleibt eine Reihe von Fragen offen. Wie kann verhindert werden, daß die Regelungen über Mindestlöhne bei schlechter Ertragslage durch Gewährung andersartiger Vorteile an Arbeitnehmer umgangen werden? Wie kann verhindert werden, daß die Arbeitnehmer die Unternehmung wegen zu niedriger Löhne verlassen? Was kann die Unternehmung tun, um qualifizierte Fachkräfte ohne Überschreitung des Mindestlohns zu gewinnen und zu halten? Die Risikobeschränkung über die Mindestlohnregelung ist jedenfalls mit erheblichen Problemen für beide Partner verbunden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Es ist fraglich, ob bei Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis eine Finanzierung der Unternehmungen über den Markt noch möglich ist. Auf jeden Fall muß für die Kapitalanleger an die Stelle der Anwartschaft auf Residualeinkommen ein Anspruch auf feste Verzinsung treten. Aber auch dann bleibt noch fraglich, ob es gelingen kann, das Kapitalverlustrisiko hinreichend einzuschränken oder durch eine hohe Verzinsung zu kompensieren. Gelingt dies nicht, so scheitert die Finanzierung über den Kapitalmarkt am fehlenden Angebot.

4.3 Unternehmungsverfassung und Arbeitnehmerinteressen

Die Forderung, die Arbeitnehmer müßten an der Leitungsbefugnis in der Unternehmungen über den Markt noch möglich ist. Auf jeden Fall nen, wenn nachzuweisen wäre, daß eine sozial unhaltbare Situation entstünde, weil bestimmte, als berechtigt anzuerkennende Interessen nicht anders durchgesetzt werden könnten. Hierbei kann es nicht um das Interesse an einem adäquaten Arbeitsentgelt gehen, da dieses in Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tragsverhandlungen geltend gemacht werden kann. Nicht ganz so einfach liegen jedoch die Dinge, wenn man das Interesse an der Sicherung des Arbeitsplatzes und an der Gestaltung der Arbeitsbedingungen in Betracht zieht.

Das Interesse an der *Sicherung des Arbeitsplatzes* ergibt sich daraus, daß ein Arbeitsplatzwechsel mit Kosten, zusätzlichen Mühen, Einkommenseinbußen, für manche auch mit einer mehr oder weniger langen Periode der Arbeitslosigkeit verbunden sein kann. Hieraus ergibt sich, daß den Arbeitnehmern aus den Dispositionen der Unternehmungsleitung ebenso wie den Kapitalgebern ein Einkommensrisiko erwächst. Hier liegt ein Ansatzpunkt für die Begründung einer Beteiligung der Arbeitnehmer an der Willensbildung in der Unternehmung.

Die entscheidende Frage ist aber, ob diese Risiken so beschaffen sind, daß eine Absicherung dagegen nicht auch auf vertraglichem Wege erreicht werden kann. Eine Absicherung der Kapitalgeber gegen das Kapitalverlustrisiko stößt, wie gezeigt wurde, auf erhebliche Schwierigkeiten. Hingegen gibt es einen sehr weit ausgebauten und wirksamen Schutz der Arbeitnehmer gegen den Verlust des Arbeitsplatzes, der allein auf gesetzlichen Regelungen und vertraglichen Vereinbarungen beruht. Abgesehen von den weitreichenden Regelungen des Kündigungsschutzgesetzes gibt insbesondere das Betriebsverfassungsgesetz der Arbeitnehmerseite bei Verhandlungen über Sozialpläne eine derart starke Stellung, daß Unternehmungen sich im allgemeinen nur sehr schwer dazu entschließen können, Arbeitsplätze abzubauen. Hinzu kommt, daß Arbeitsmarktpolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik dazu beitragen, die nachteiligen Folgen des Arbeitsplatzwechsels für möglichst viele Betroffene abzumildern. Eine entsprechende Abmilderung des Kapitalverlustrisikos der Kapitalgeber ist kaum denkbar.

Hinsichtlich des Arbeitsplatzrisikos ist also festzustellen: Es handelt sich zwar um ein für viele Arbeitnehmer gravierendes Risiko. Es bedarf aber nicht unbedingt einer maßgeblichen Beteiligung der Arbeitnehmer an der Willensbildung in der Unternehmung, um dieses Risiko auf ein erträgliches Maß zu reduzieren. Dies geschieht in wirksamer Form durch gesetzliche und vertragliche Regelungen.

Bei der Gestaltung der *Arbeitsbedingungen* geht es zum Teil um die physischen Belastungen am Arbeitsplatz, in erster Linie aber um die Stellung des Arbeitnehmers im organisatorischen Gefüge der Unternehmung und um die Möglichkeiten der Selbstentfaltung, die ihm dort belassen werden. In diesen Zusammenhang gehört das Schlagwort „Entfremdung"; gemeint ist damit, daß der Arbeiter die Beziehung zum Produkt seiner Arbeit verliert, daß er den Sinn seiner Tätigkeit nicht mehr erkennen kann und deswegen auch aus seiner Arbeit keine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

persönliche Befriedigung mehr bezieht; es gibt für ihn nur noch „Arbeitsleid", dem er sich unterzieht, um dafür bezahlt zu werden. Nach herkömmlicher marxistischer Ansicht ist die Ursache der Entfremdung im Privateigentum an den Produktionsmitteln zu finden, das den Arbeiter zwingt, seine Arbeitskraft zu „verkaufen". Empirisch nachweisbar ist das allerdings kaum; vielmehr spricht sehr vieles dafür, daß die Ursachen mangelnder Arbeitszufriedenheit nichts mit den Eigentumsverhältnissen zu tun haben, sondern vor allem auf moderne Techniken und Organisationsformen zurückzuführen sind, die mit extremer Arbeitsteilung verbunden sind und kaum noch Spielraum für eine persönliche Arbeitsgestaltung lassen.

Dem ist jedenfalls nicht einfach durch Änderung der Eigentumsverhältnisse abzuhelfen. Es kommt vielmehr darauf an, neue Formen der Produktionsorganisation zu finden, die dem einzelnen oder der kleinen Arbeitsgruppe größere Möglichkeiten selbständiger Gestaltung belassen. Hierbei liegt das Problem darin, ob und inwieweit im Interesse dieses Ziels auch eine Einbuße an produktiver Effizienz hingenommen werden kann[14].

Im vorliegenden Zusammenhang erhebt sich die Frage, ob die Durchsetzung neuer, auf größere Gestaltungsfreiheit des einzelnen abzielende Formen der Arbeitsorganisation durch die Bindung der Leitungsbefugnis an das Kapitaleigentum behindert wird. Dies ist nicht zu erwarten, soweit diese neuen Organisationsformen wegen der damit verbundenen Aktivierung der Eigeninitiative jedes einzelnen Arbeitnehmers Produktivitätssteigerungen und Kostensenkungen bewirkt. Daran sind die Kapitalgeber auf jeden Fall auch interessiert.

Der entgegengesetzte Fall, daß Verbesserungen der Arbeitsbedingungen zu Kostensteigerungen führen, ist problematisch, für eine arbeitsgeleitete Unternehmung allerdings ebenso wie für eine kapitalgeleitete. Eine kapitalgeleitete Unternehmung steht vor dem Problem, ob sie, um ihre Arbeitsplätze hinreichend attraktiv zu machen, eher höhere Löhne bei schlechten Arbeitsbedingungen oder niedrigere Löhne bei besseren Arbeitsbedingungen anbieten soll. Für die optimale Mischung gilt, daß der Grenznutzen der Arbeitnehmer aus einer Lohnerhöhung gleich dem Grenznutzen der Arbeitnehmer aus einer die Qualität des Arbeitsplatzes verbessernden Kostenerhöhung sein muß. Für die arbeitsgeleitete Unternehmung gilt genau die gleiche Bedingung, da eine Kosten-

[14] Siehe hierzu *Klaus Chmielewicz*, Arbeitnehmerinteressen und Kapitalismuskritik in der Betriebswirtschaftslehre, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 61 ff. und 171 ff. sowie *Lutz v. Rosenstiel*, Wandlungen in der Personalführung durch die „autonomen Arbeitsgruppen"? in: Horst Albach, Dieter Sadowski (Hrsg.), Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung in Unternehmen, Berlin 1976, S. 521 - 538.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erhöhung dort unmittelbar zu einer Einkommensminderung für die Arbeitnehmer führt[15]. Es besteht also aus dieser Sicht kein Grund zu der Annahme, daß die Bemühungen um verbesserte Arbeitsbedingungen in der arbeitsgeleiteten Unternehmung wesentlich stärker sein werden als in der kapitalgeleiteten.

Es bleibt noch das Argument, der Widerstand gegen Formen der Arbeitsorganisation, die mehr selbständigen Gestaltungsspielraum gewähren, gehe nicht von den Kapitalgebern aus, sondern von der Unternehmungsleitung, die sich dadurch in ihrer durch ein Informationsmonopol bedingten Machtstellung bedroht sehe[16]. Wenn dieses Argument richtig ist, trifft es allerdings nicht nur auf die kapitalgeleitete, sondern auch auf die arbeitsgeleitete Unternehmung zu, für die ebenfalls eine professionelle Unternehmungsleitung bestellt werden muß. Man kann allenfalls anführen, in einer arbeitsgeleiteten Unternehmung seien die Arbeitnehmer besser in der Lage, ihr unmittelbares Interesse an besseren Arbeitsbedingungen durchzusetzen als die Kapitelgeber ihr Gewinninteresse in einer kapitalgeleiteten Unternehmung[17]. Aber auch wenn dies zutrifft, bleibt die These vom Widerstand der Unternehmungsleitungen gegen Änderungen in der Arbeitsorganisation sehr zweifelhaft, weil sie ein monopolistisches Verhalten der Unternehmungsleiter voraussetzt, das die Durchsetzung ökonomisch überlegener Produktionsweisen verhindert.

5. Ergebnis

Wenn die Autonomie der Unternehmung im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung erhalten bleiben soll, ist der Spielraum für die Gestaltung der Unternehmungsverfassung nicht beliebig. Eine Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis führt zu schwer lösbaren Finanzierungsproblemen, die kaum noch unter Wahrung der Unternehmungsautonomie zu lösen sind. Andererseits schließt die Verbindung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis die Durch-

[15] Vgl. *Wolfram Engels.*

[16] Diese These wird von Fitzroy und Nutzinger in einem Anhang zu *Jaroslav Vanek,* Marktwirtschaft und Arbeiterselbstverwaltung. Mit einem Anhang von *Fitzroy* und *Nutzinger;* Entfremdung, Selbstbestimmung und Wirtschaftsdemokratie, Frankfurt—New York 1975, vertreten.

[17] Erfahrungen in Jugoslawien lassen auch daran zweifeln: „Formally, the workers in enterprises are given all power but they cannot exercise it and know that this is so ... At least half of the workers are fully aware that some individuals and smaller groups wield power which does not legally belong to them ... The workers do not feel that the workers' council has much influence ... and will normally take their complaints to the factory director instead ... they are in a state of ‚powerful impotence' ..." *(Ljubo Sirc,* S. 175).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzung von grundlegenden Arbeitnehmerinteressen auf vertraglichem Wege nicht aus; dies gilt vor allem auch für das Interesse an der Sicherheit des Arbeitsplatzes und das Interesse an den Arbeitsbedingungen.

Wenn bei der Gestaltung der Unternehmungsverfassung eine Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis überhaupt in Betracht gezogen wird, dann sollte auf jeden Fall die Anwartschaft auf Residualeinkommen mit der Leitungsbefugnis verbunden bleiben. Zwar ergeben sich hieraus gewisse Schwierigkeiten. Doch erweist sich zumindest an Einzelfällen, daß arbeitsgeleitete Unternehmungen sich im Wettbewerb mit kapitalgeleiteten Unternehmungen behaupten können; die marktwirtschaftliche Ordnung schließt dies keinesfalls aus[18].

Soweit es bei den die Unternehmungsverfassung betreffenden Überlegungen nicht nur darum geht, Spielräume für freie Gestaltung zu schaffen, sondern bestimmte Gestaltungsformen obligatorisch vorzuschreiben, taucht allerdings die grundsätzliche Frage der Vereinbarkeit einer Trennung von Kapitalbeteiligung und Leitungsbefugnis mit dem marktwirtschaftlichen Regelungssystem auf. Es besteht die Gefahr, daß die Finanzierung über den Markt ausfällt und damit die für das Funktionieren der Marktwirtschaft unerläßliche Autonomie der Unternehmungen aufgegeben wird.

[18] Beispiele für in marktwirtschaftlicher Umgebung funktionierende arbeitsgeleitete Unternehmungen beschreiben *Johann Krainer*, Die Produktivgenossenschaft — aufgezeigt an Hand des Gerätewerks Matrei reg. GmbH, unveröffentlichte Diplomarbeit, Universität Wien 1976, und *Horst Steinmann, Michael Heinrich*, Porst-Modell und Marktwirtschaft, in: Die Betriebswirtschaft, 37. Jg., 1977, S. 577 - 589; von Befürwortern der arbeitsgeleiteten Unternehmung wird allerdings im allgemeinen nicht die Zulässigkeit dieses Unternehmungstyps neben anderen gefordert, sondern die Alleinzulässigkeit unter Verbot aller anders verfaßten Unternehmungen (in diesem Sinne z. B. *Ota Šik*, S. 396 - 453); zur Wettbewerbsfähigkeit arbeitsgeleiteter Unternehmungen s. *Jörg Beier*.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsbeitrag

Unternehmung und Wirtschaftsordnung

Von *Horst Albach*, Bonn

1. Das Thema „Unternehmung und Wirtschaftsordnung" ist für den Betriebswirt ebenso reizvoll wie schwierig zu erörtern. Ökonomen haben lange Jahre hindurch die Unternehmung als Fremdkörper in der Gleichgewichtstheorie oder als „Black Box" aufgefaßt. Die Tatsache, daß die Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften diesem Thema eine Plenarsitzung widmet, deutet auf die Erkenntnis hin, daß die Zukunft unserer Sozialen Marktwirtschaft nicht unabhängig davon gesehen wird, wie sich die in ihr tätigen Unternehmen, ihre Organisation und ihre rechtliche Verfassung in Zukunft entwickeln werden.

2. Hax geht von dem Grundgedanken aus, daß die allokationstheoretische Effizienz des Marktsystems von der Effizienz der Unternehmungen bei Vornahme von Investitions- und Finanzierungsentscheidungen bestimmt wird. Er knüpft mit diesem methodischen Ansatz einmal an die Diskussion der zwanziger Jahre über die Effizienz der Wirtschaftsordnungen an, zum anderen bezieht er die jüngsten Auseinandersetzungen etwa über die arbeitsorientierte Einzelwirtschaft und die managerial theory of the firm auf hohem Abstraktionsniveau ein. Ich halte die Ausführungen von Hax für einen sehr bemerkenswerten Beitrag zu dieser Grundsatzdebatte.

3. Man mag freilich einwenden, daß diese Grundsatzdebatte nicht auf dem Feld stattfindet, auf dem das Gefecht um die Weiterentwicklung unserer Wirtschaftsordnung ausgetragen wird. Hier gehe es um persönliche Verantwortlichkeit in anonymen Unternehmungen, um Formen der Vermögensbeteiligung der Arbeitnehmer, um die Auswirkung von Verteilungskämpfen auf das Unternehmen und die Verwendung von Unternehmen als Objekte im Verteilungskampf, um die Aussperrung, um Machtkonzentration bei Großunternehmen, um die Verteilung der Haftung im Konzern, um die Kontrolle multinational tätiger Unternehmungen durch nationale Regierungen und nicht zuletzt um die Neuverteilung des Unternehmensrisikos auf die beteiligten Gruppen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Neben dem von Hax gewählten Ansatz kommt bei der Behandlung des Themas der organisationstheoretische Ansatz in Betracht. Dieser Ansatz fragt, welche Funktionen die Wirtschaftsordnung der Unternehmung überträgt und ob die Erfüllung dieser Funktionen auf Schwierigkeiten stößt, die aus der Unternehmensverfassung herrühren. So resultieren etwa Schwierigkeiten der divisionalen Organisation multinationaler Unternehmungen mit weltweiter Zuständigkeit der Spartenleiter daraus, daß die Unternehmensverfassung auf dem Prinzip der nationalen Tochtergesellschaften mit rechtlicher Verantwortung ihrer Geschäftsführer beruht.

Als weiterer methodischer Ansatz könnte — und sollte wie ich meine — der risikotheoretische Ansatz gewählt werden. Er klingt bei Hax an, wird aber nicht in den Mittelpunkt gestellt. Unternehmungen werden bei diesem Ansatz als Institutionen der Risikotransformation in der marktwirtschaftlichen Ordnung verstanden. Sie entwickeln sich dort, wo Märkte eine weniger effiziente Form der Risikotransformation darstellen. So mag es vor allem dann zur Ausbreitung von Aufsichtsratsmandaten für Bänker kommen, wenn der Markt sich als ineffizient erweist, einen Preis für die Risikoübernahme durch Fremdkapitalgeber festzustellen.

5. Im folgenden werde ich zunächst den Ansatz von Hax diskutieren und aufzeigen, wo bei grundsätzlicher Zustimmung zu den von ihm vorgetragenen Ergebnissen die Diskussion ansetzen könnte.

Daran anschließend möchte ich die Grundgedanken zur Behandlung unseres Themas mit dem risikotheoretischen Ansatz entwickeln und auf die Fülle der aktuellen Fragen hinweisen, die mit diesem Ansatz angegangen werden können.

6. Hax verwendet den Begriff Unternehmung in einer sehr weiten Definition. In der Betriebswirtschaftslehre hat sich eine engere Definition des Begriffes „Unternehmung" durchgesetzt. Bei Hax ist das Wort „Unternehmung" die sinngemäße Übersetzung des englischen Ausdrucks „the firm". Dadurch gelingt ihm der unmittelbare Anschluß an die im angelsächsischen, aber auch im skandinavischen Raum geführte Diskussion über die „theory of the firm". Das bedeutet aber gleichzeitig ein sehr breites Verständnis des Themas, das nach Hax „die vielfältigen Formen von Unternehmungen" in einer „großen Vielfalt von konkret ausgeprägten Wirtschaftssystemen" abdeckt.

7. Hax gelingt es, aus dem Dilemma, die Zusammenhänge zwischen vielen verschiedenen Unternehmungen und Wirtschaftsordnungen untersuchen zu müssen, dadurch herauszukommen, daß er abstrahierend

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

drei Idealtypen von Unternehmungen unterscheidet, die ihm innerhalb einer Marktwirtschaft möglich erscheinen:

— die kapitalgeleitete Unternehmung,

— die managergeleitete Unternehmung,

— die arbeitsgeleitete Unternehmung.

8. In der kapitalgeleiteten Firma setzen die Kapitaleigner ihre Interessen auf gesellschaftsrechtlichem Wege (mittels Unternehmensverfassung) durch. Die anderen Beteiligten wie Mitarbeiter, Kreditgeber, Kunden und Lieferanten setzen ihre Interessen auf schuldrechtlichem Wege (mittels Vertragsfreiheit) durch. Gegebenenfalls ist eine Interessenwahrung durch Verwaltungsrecht erforderlich (Umweltschutzgesetzgebung). Hax vertritt die These, daß eine solche Verteilung der Interessenwahrung an der kapitalgeleiteten Firma hohe Effizienz bei Investitionen und Finanzierung gewährleistet.

Hax untersucht nicht, warum die liberalistische Wirtschaftsordnung den Typ der kapitalgeleiteten Firma herausgebildet hat. Daher stellt sich für ihn auch nicht die für die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung wichtige Frage, ob die Interessenkonflikte der Zukunft besser auf gesellschaftsrechtlichem Wege (Beispiel: überbetriebliche Mitbestimmung) oder auf schuldrechtlichem Wege (man denke an das Schlagwort von der Litigation Society im Zusammenhang mit der Produzentenhaftung) oder gar auf verwaltungsrechtlichem Wege (bürokratischer Perfektionismus im Umweltschutz) gelöst oder doch geregelt werden sollten.

9. In der managergeleiteten Firma, insbesondere der Publikumskapitalgesellschaft, besteht die Gefahr, daß die Kapitaleigner vom Management ausgebeutet werden. Der Schutz, den das Vertragsrecht (über Tantiemenregelungen) bzw. der Kapitalmarkt (über Take-Over-Bids bei zu niedrigen Kursen) bietet, ist nicht ausreichend. Das Risiko der Ausbeutung über „Aufwandmachen" des Management wird von den Kapitaleignern in die Kapitalkosten hineingerechnet: Die Eigenkapitalbeschaffung der managergeleiteten Firma ist teurer als die der kapitalgeleiteten Firma, möglicherweise sogar unmöglich.

Mit diesen Thesen folgt Hax der Theorie der Agency Costs. Diese Theorie baut auf dem informationsökonomischen Prinzip der adversen Selektion auf: Mißtrauen gegenüber den Agents ist angebracht. Es kann auch durch vertragsrechtliche Regelungen (Tantiemezahlungen) nicht überwunden werden. Das kommt letztlich darin zum Ausdruck, daß der Markt für Beteiligungskapital aufhört zu bestehen. Der Theorie der Agency Costs kommt jedoch nicht die allgemeine Gültigkeit zu, die sie nach den Ausführungen von Hax beanspruchen zu können scheint.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit sind aber auch die darauf aufbauenden Folgerungen zur Effizienz von Investitionen und Finanzierung nicht als gesichert anzusehen. Die gesellschaftsrechtliche Gestaltung der Beziehung zwischen Aufsichtsrat und Vorstand und die Bedeutung, die die Tätigkeit des Wirtschaftsprüfers (etwa mit dem Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses oder im Bericht über die Prüfung des Abhängigkeitsberichts) in diesem Zusammenhang hat, legen es eher nahe, das Extrapolationsprinzip statt des Prinzips der adversen Selektion auf die managergeleitete Firma anzuwenden.

10. Die arbeitsgeleitete Firma wächst langsamer als die kapitalgeleitete Firma. Das gegenwärtige Arbeitsplatzrisiko wird höher und das zukünftige Arbeitsplatzrisiko wird geringer eingeschätzt als in der kapitalgeleiteten Firma. Die Selbstfinanzierungsquote ist niedriger, der Verschuldungsgrad höher als in der kapitalgeleiteten Firma mit der Folge, daß die Fähigkeit, Risiken zu übernehmen, und damit die Innovationsbereitschaft der arbeitsgeleiteten Firma geringer sind als in der kapitalgeleiteten Firma.

Die Aussagen von Hax über die arbeitsgeleitete Firma stimmen zwar mit den Erfahrungen überein, die im Rahmen des jugoslawischen Wirtschaftssystems gemacht worden sind. In ihnen ist auch die Debatte über die Mitbestimmung in den Unternehmen zutreffend eingefangen. Gleichwohl sind zwei Bemerkungen angebracht: Einmal läßt Hax die Frage unbeantwortet, welche organisatorische Gestaltung der Willensbildung in der Belegschaft der arbeitsgeleiteten Unternehmung dazu führt, daß sich die Interessen der älteren Mitarbeiter gegenüber den Interessen der jüngeren (deren Zeithorizont ebenso lang sein dürfte wie der der Eigenkapitalgeber) durchsetzen. Zum anderen scheint Hax bei der arbeitsgeleiteten Firma ein Großunternehmen vor Augen zu haben. Damit enthüllt sich, daß Hax die kapitalgeleitete Firma als die für die Soziale Marktwirtschaft "eigentlich" typische Unternehmung ansieht. Ich halte das für eine unzutreffende Sicht. Für unsere Wirtschaftsordnung ist die arbeitsgeleitete Firma eher kennzeichnend, während für die sozialistischen Wirtschaftssysteme die staatskapitalistische Firma typisch und die arbeitsgeleitete Firma Etikettenschwindel ist. Die Wirklichkeit der Unternehmen in unserer Sozialen Marktwirtschaft wird durch die Vielzahl von Handwerksbetrieben, von Einzelhandelsbetrieben und von landwirtschaftlichen Betrieben gekennzeichnet, in denen die Arbeit des Inhabers, der mitarbeitenden Familienangehörigen und des Mitarbeiterteams der dominante Produktionsfaktor ist. Hier von kapitalgeleiteten Unternehmungen sprechen zu wollen, halte ich für irreführend. Daß immerhin rund 50 % aller Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland weniger als 10 Beschäftigte haben und daß 60 %

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Industriebetriebe weniger als 20 Mitarbeiter aufweisen, darf nicht aus dem Blick bleiben, wenn es darum geht, die idealtypische Betrachtungsweise von Hax auf die realtypische Analyse unserer Wirtschaftsordnung zu übertragen.

11. Die Unterscheidung von kapitalgeleiteter, managementgeleiteter und arbeitsgeleiteter Firma erscheint mir unvollständig. Sie geht an dem interessanten und möglicherweise in der Entwicklung unserer Wirtschaft immer wichtiger werdenden Typ der geistkapitalgeleiteten Firma vorbei. Die Fülle der Unternehmensverfassungen, in denen solche geistkapitalgeleiteten Unternehmungen auftreten (Sozietäten, Partnerships, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Aktiengesellschaften) läßt vielleicht weniger auf die Vielfalt der Erscheinungsformen dieser Unternehmungen als vielmehr darauf schließen, daß es eine diesem Unternehmungstyp angemessene Unternehmensverfassung bisher nicht gibt.

12. Ich halte den risikotheoretischen Ansatz für leistungsfähiger als den von Hax gewählten Ansatz. Er sei kurz skizziert.

Auf vollkommenen Märkten gibt es kein Risiko. Hier gelingt die Koordination von Angebot und Nachfrage vollkommen. Es bedarf der Koordinationsleistung von Unternehmungen nicht. Die Unterscheidung von Eigen- und Fremdkapitalgebern ist auf einem vollkommenen Markt ebenso irrelevant wie die Unterscheidung von Leitungsfunktion und ausführender Arbeit. Alle Beziehungen sind durch Verträge regelbar. Es gibt nur Kontrakteinkommen, keine Residualeinkommen.

Unternehmungen und mit ihnen das Problem, die Interessen der Beteiligten im Rahmen einer Unternehmensverfassung und gegebenenfalls durch Staatsaufsicht zu regeln, entstehen nur, wenn die Koordination durch die Märkte unvollkommen ist und wenn im Grenzfall Marktversagen vorliegt.

In einer privatwirtschaftlichen Ordnung kann es so viele Unternehmungen und Unternehmensverfassungen geben, wie es Unvollkommenheiten der Märkte gibt. Die Rechtsordnung entspricht diesem Bedürfnis im Prinzip der Privatautonomie.

Eine der für die Versorgung der Gesellschaft mit Gütern und Dienstleistungen bedeutsamsten Unvollkommenheiten von Märkten resultiert aus dem Risiko. Die Märkte für Risiken (vertragliche Regelung der Risikoübernahme) sind nicht vollkommen, und es gibt auch nicht für alle Risiken Märkte. Die Unternehmungen institutionalisieren die Risikobereitschaft in der Weise, daß die Eigenkapitalgeber das Risiko tragen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(gesellschaftsrechtliche Regelung der Risikoübernahme). Das Recht, das Eigentum an den Produktionsmitteln zu nutzen, ist mit der Verpflichtung verbunden, das Risiko auf das vorhandene Eigenkapital zu begrenzen, das heißt, die eingegangenen Verträge einzuhalten. Unternehmerische Alleinbestimmung (im Sinne des property right an den Produktionsmitteln) ist verbunden mit der Verpflichtung, die Autonomie (als Übereinstimmung von Risikobereitschaft und Risikotragfähigkeit) aufrechtzuerhalten.

Die Entwicklung der Unternehmensverfassungen läßt erkennen, daß die Unternehmungen nicht immer effiziente Institutionen der Risikoübernahme sind, vor allem, wenn sich die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Risiko und Wirtschaftsordnung) rasch ändern.

— So fallen im Konzern rechtliche und wirtschaftliche Einheit auseinander. Die sich daraus ergebenden Probleme sind zum Teil auf gesellschaftsrechtlichem Wege (Beherrschungsvertrag, Gewinnabführungsvertrag) zum Teil auf schuldrechtlichem Wege (Durchgriffshaftung) gelöst worden, zum Teil sind sie ungelöst, wie die Diskussion um die multinationalen Unternehmungen zeigt. Zum Teil werden sie aber auch als unbefriedigend gelöst empfunden: Der Streit um die Montanmitbestimmung bei Mannesmann mag hierfür als Indiz gelten.

— Verändert ein Unternehmen wegen seiner Größe das Verhalten seiner Konkurrenten am Markt so sehr, daß es ein Marktrisiko praktisch nicht mehr übernimmt, dann wird auch das Recht auf unternehmerische Alleinbestimmung in Zweifel gezogen werden können. Die Monopolkommission kommt in ihrem dritten Hauptgutachten zu dem Ergebnis, daß verwaltungsrechtliche Regelungen (Mißbrauchsaufsicht) sich als unwirksam erwiesen hätten, die damit verbundene Gefährdung der Funktionsfähigkeit unseres Wirtschaftssystems zu verhindern. Sie fordert einen gesellschaftsrechtlichen Eingriff in die Unternehmensverfassung in der Form der Entflechtung.

— Fremdkapitalgeber in Unternehmen, die sich stark mit Fremdkapital finanzieren, tragen faktisch einen Teil des unternehmerischen Risikos. Unternehmerisches Risiko und unternehmerische Verantwortung sind in diesem Falle nicht mehr deckungsgleich. Die Lösungen, die unsere Rechtsordnung in diesen Fällen anbietet, werden allgemein als unbefriedigend empfunden. Das gilt sowohl für den Fall, daß sich die Kreditgeber über Aufsichtsratsmandate zusätzlich gesellschaftsrechtliche Einflußmöglichkeiten auf die Gestaltung des unternehmerischen Risikos verschaffen, als auch für denjenigen, daß die Fremdkapitalgeber zu geringe rechtliche Möglichkeiten haben,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rechtzeitig dem Unternehmer die Verantwortung zu entziehen und sie auf den Konkursverwalter zu übertragen. Die Diskussion um die Reform des Insolvenzrechts zeigt deutlich, daß das gegenwärtige Insolvenzrecht als für die Wirtschaftsordnung unbefriedigende Regelung des Ausgleichs der Interessen zwischen Unternehmung und Kreditgebern empfunden wird.

— Vom Konsumerismus ist die These aufgestellt worden, daß die Unternehmen unsichere Produkte verkauften. Die Risiken aus dem Gebrauch der Produkte seien den Konsumenten weder zumutbar noch seien ihre nachteiligen Folgen durch die Unternehmen hinreichend finanziell abgesichert. Gelegentlich weckt das den Ruf nach (gesellschaftsrechtlicher) Konsumentenpartizipation im Unternehmen. Eine solche Meinung muß die Frage gegen sich gelten lassen, warum die Konsumgenossenschaften sich nicht überzeugender durchgesetzt haben und ob die mit der Konsumentenpartizipation auf vorgelagerten Produktionsstufen gleichbedeutende vertikale Integration (Rückwärtsintegration) so erhebliche wettbewerbspolitische Probleme aufwirft, daß demgegenüber die gesellschaftsrechtliche Lösung der Verteilung des Produktrisikos in ungünstigerem Licht erscheint als die schuldrechtliche, wie sie bisher angestrebt worden ist.

— Schließlich stellt sich die Frage, ob Rechte aus dem Eigentum am Unternehmen geltend gemacht werden können, wenn weder Risiko noch Verantwortung übernommen wird. Kann ein Kommanditist, der keinerlei Verantwortung im Unternehmen trägt und dessen Risiko durch die Ausnützung steuerlicher Vorschriften praktisch auf Null reduziert wird, Unternehmer sein oder liegt hier ein Mißbrauch gesellschaftsrechtlicher Regelungen vor? Nicht zu Unrecht ist die Überzeugung weit verbreitet, daß es Ausgestaltungen der Mitunternehmerschaft vor allem in Abschreibungsgesellschaften gibt, die im Gegensatz zu den Grundprinzipien unserer Wirtschaftsordnung stehen.

13. Für die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung scheint mir angesichts der erheblich steigenden Risiken wichtig, daß die Märkte, insbesondere die Faktormärkte und die Kapitalmärkte, so geordnet werden, daß auf ihnen die Risikotransformation besser gelingt als bisher. Das wird die Tendenz zum Großunternehmen als einer sehr effizienten Institution der Risikotransformation jedoch nicht aufheben. Die Unternehmensverfassungen sollten aber so weiterentwickelt werden, daß die Unternehmungen die Aufgaben der Risikotransformation auch tatsächlich übernehmen und die Rechtsordnung nicht mißbrauchen, um die Risiken auf die Marktpartner zurückzuwälzen. Schließlich muß sich der Staat auf seine risikopolitische Rolle zurückbesinnen. Die Übernahme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der unternehmerischen Risikotransformationsfunktion durch eine zu weit getriebene Form der Verlustbeteiligung, sei es in Form von Abschreibungsgesellschaften, sei es in Form von Erhaltungssubventionen, möglicherweise aber auch eine extensive Anwendung der direkten Forschungsförderung gefährden die Legitimationsbasis der Unternehmungen als ökonomische Institutionen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Die Kritik am Referat über das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen entzündete sich an zwei Themen: am Effizienzvergleich und an der Darstellung der Systemblöcke. Was diese betrifft, so wurde argumentiert, die Unterschiede innerhalb der Blöcke seien möglicherweise noch etwas größer als der Referent schon ausgeführt hatte. Man wies insbesondere auf Schweden und Jugoslawien hin, die auch im Referat als stärkste Abweichungen gekennzeichnet worden waren. Am Beispiel Österreichs wurde die Ausdehnung des parafiskalischen Bereichs als Zeichen von Strukturänderungen im marktwirtschaftlichen Systemblock diskutiert. Doch waren die Anmerkungen zur Darstellung der Systemblöcke nicht ausdrücklich gegen die Zurückweisung der Konvergenzthese gerichtet, die der Referent vorgetragen hatte. Widerspruch fand dagegen die Vorstellung einer hohen Makro-Effizienz (Stabilität) der Verwaltungswirtschaft. Eingewandt wurde, es gebe in sozialistischen Planwirtschaften sowohl offene als auch versteckte Arbeitslosigkeit, es gebe außenwirtschaftliche Ungleichgewichte und nicht zuletzt auch innere Zyklen. Der Referent hatte Einschränkungen der Makro-Effizienz (Dynamik) nicht ausgeschlossen, sprach sich aber erneut dafür aus, den Stabilitätsaspekt der Makro-Effizienz, soweit es Preisstabilität und Beschäftigung betrifft, in beiden Systemen an den konkreten Erfahrungen der Arbeitnehmer und der Konsumenten zu messen, also an Entlassungen und Verbraucherpreisen.

Neben diesen beiden Hauptthemen wurden zwei weitere kurz angesprochen, die Frage nach den Maßstäben für den Vergleich von Wirtschaftssystemen — diskutiert wurde insbesondere die Pareto-Optimalität — und die Frage nach globalen Entwicklungstendenzen in den Marktwirtschaften. Arbeit werde immer mehr zum entscheidenden Produktionsfaktor, was einerseits eine Verlagerung der Entwicklungszentren erwarten lasse, andererseits eine Tendenz zu Strukturänderungen in den Unternehmen.

Die letztgenannte Thematik stand dann im Mittelpunkt der Diskussion zum Referat „Unternehmung und Wirtschaftsordnung". Hier wurden zwei Problemkreise berührt: die kapital- und/oder managergeleitete Unternehmung sowie die arbeitsgeleitete Unternehmung.

Die Probleme der kapitalgeleiteten Unternehmung wurden in der Diskussion vornehmlich unter zwei Aspekten behandelt: Mitbestim-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mung und Risikotransformation. Den Ausführungen des Referenten zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer wurde entgegengehalten, derzeit sei der Fall, daß die Kapitalgeber im Aufsichtsrat in die Minderheit geraten, weitgehend ausgeschaltet. Die bisherige Erfahrung stütze die Befürchtung nicht, die Bereitschaft zur Beteiligungsfinanzierung werde durch paritätische Mitbestimmung entmutigt. Kontrovers war auch die Interessenlage der leitenden Angestellten im Aufsichtsrat. Diese stünden dem Management nahe, das der Aufsichtsrat zu überwachen hat. In Auseinandersetzungen zwischen Kapital und Arbeit würden die Interessen des Management in einer faktisch kapitalgeleiteten Unternehmung mit denen der Kapitaleigner konform gehen, in einer managergeleiteten Unternehmung dagegen sich verselbständigen. Vom Fall der managergeleiteten Unternehmung seien die großen Publikums-Aktiengesellschaften nicht mehr weit entfernt. Am Rande ging man auch auf die Möglichkeit ein, daß Konsumenten über Kauf und Nichtkauf hinaus Einfluß auf die unternehmerischen Entscheidungen haben könnten. Der Vorstellung einer Konsumenten-Partizipation in der Marktwirtschaft wurde die Entwicklung der Konsumgenossenschaften entgegengehalten, die zeige, daß die Konsumenten nicht auf andere Weise als über den Markt „mitbestimmen" wollen. Zu den Einflußmöglichkeiten der Kapitalgeber wurde kritisch angemerkt, daß die derzeitige Unternehmensverfassung in mancher Hinsicht vor der Aufgabe versagt, die Risikotransformation zu gewährleisten. Die Unternehmen seien nicht immer effiziente Institutionen der Risikoübernahme, so wenn in Konzernen die rechtliche und wirtschaftliche Einheit auseinanderfällt, wenn große Unternehmen das Marktrisiko praktisch ausschalten, wenn Unternehmen sich in hohem Maße mit Fremdkapital finanzieren, wenn Mitunternehmer in Abschreibungsgesellschaften weder Risiko noch Verantwortung übernehmen.

Die Weiterentwicklung des Unternehmensrechts stand auch bei den Ausführungen zur arbeitsgeleiteten Unternehmung im Mittelpunkt. Hier wurde auf der einen Seite betont, daß solche Unternehmungen bereits in großer Zahl existierten, beispielsweise im Bereich des Handwerks, der Reiseunternehmen, der Tätigkeit von Vermittlern, Gutachtern, Anwälten. Auch auf Genossenschaften und Kibuzzim wurde hingewiesen. Dem stand auf der anderen Seite das Argument entgegen, daß die bisher möglichen Unternehmensformen und die bisherigen steuerrechtlichen Regelungen eine Entwicklung von arbeitsgeleiteten Unternehmen im eigentlichen Sinne noch gar nicht zuließen. Das staatliche Monopol, gesellschaftsrechtliche Typen zu kreieren, sei in einer Situation, in der die geeigneten Formen erst noch gefunden werden müssen, wesentlich weniger effizient als der Markt, d. h. die Fortentwicklung der Unternehmensformen in freier Vereinbarung. Im Prinzip

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hätten alle Produktionsfaktoren ein Interesse an optimaler Überwachung der Manager, die auch in einer arbeitsgeleiteten Unternehmung die Produktivität bestimmen. Das Instrument des „Widerspruchs" (Hirschmann) könne als ausbaufähiges Mittel der Kontrolle und der Informationsübertragung im Unternehmen betrachtet werden. Der Vorstellung einer Kontrolle der Beschäftigten über das Management stand man indes überwiegend skeptisch gegenüber. Die arbeitsgeleitete Unternehmung sei sowohl der Preisstabilität als auch einem hohen Beschäftigungsgrad abträglich. Sie fördere die Tendenz zu Lohnsteigerungen und wirke daher preissteigernd. Ob diese Vermutung generelle Gültigkeit hat, wurde mit dem Hinweis auf gegenteilige Erfahrungen im Bereich des Kibuzzim und der Selbsthilfeunternehmen relativiert. Die arbeitsgeleitete Unternehmung fördere ferner die Ergebnismaximierung pro Kopf, behindere also den Zugang für Arbeitssuchende. Hier wurde insbesondere auf Erfahrungen aus nichtmarktwirtschaftlichen Systemen hingewiesen, die sich jedoch nicht unbedingt auf marktwirtschaftlich verfaßte arbeitsgeleitete Unternehmen übertragen lassen.

Gerhard Scherhorn, Stuttgart

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 5/II

Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Gerhard Fels, Kiel

Dienstag, 16. September 1980, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*

Von *Johann Eekhoff*, Saarbrücken

1. Ist mehr Markt oder mehr Staat nötig?

Seitdem die Anzahl der Wohnungen soweit angestiegen ist, daß zumindest rechnerisch jedem Haushalt eine eigene Wohnung zur Verfügung steht, und seitdem die Bevölkerungszahl zu sinken begann, ist wiederholt und von verschiedenen Seiten eine grundlegende Reform der Wohnungspolitik gefordert worden. Die Reformvorschläge reichen von der Forderung, der Staat solle sich künftig massiv in der Modernisierung des Wohnungsbestandes und im Stadtumbau engagieren, über die Forderung, der Staat möge nun endlich eine angemessene Wohnungsversorgung breiter Bevölkerungsschichten, insbesondere der Randgruppen, durch sozialen Wohnungsbau, Wohngeld usw. sicherstellen, bis hin zu der Forderung, der Staat solle sich völlig aus dem Wohnungsmarkt zurückziehen.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung muß grundsätzlich für den Wohnungsmarkt das gelten, was auch für andere Sektoren gilt: Es ist davon auszugehen, daß die bestehende Nachfrage durch den Wettbewerb der Anbieter effizient, also mit den geringsten Kosten und ohne schwerwiegende Störungen befriedigt wird. Unmittelbare staatliche Eingriffe auf der Angebotsseite oder auf der Nachfrageseite sind dann nicht erforderlich. — Wäre dies richtig, dann dürfte es ebensowenig eine spezielle Wohnungspolitik geben, wie es eine Automobilpolitik oder eine Kühlschrankpolitik gibt. Offenbar bereitet aber die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnungen größere Schwierigkeiten als die Versorgung mit Autos oder Kühlschränken.

Trotz großer Anstrengungen der Wohnungswirtschaft — stimuliert durch die ständig gestiegene Nachfrage der Haushalte und durch wohnungspolitische Maßnahmen des Staates — wird immer wieder auf noch nicht gelöste oder neu entstehende Probleme hingewiesen. Besonders beklagt wird:

---

* Für kritische Anmerkungen danke ich meinen Kollegen, Herrn Diplomvolkswirt Hermann Götzinger und Herrn Diplomvolkswirt Gerhard Werth sowie Herrn Professor Dr. Wolfgang Rüfner.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Im freifinanzierten Wohnungsmarkt wird seit einigen Jahren kaum noch investiert. Erich Kiesl sprach in einem Referat auf der Konferenz des Deutschen Städtetages im März 1980 von einem „Kollaps des freien Wohnungsmarkts" und sagte: „Der freifinanzierte Wohnungsbau ist ... in München praktisch zusammengebrochen." — Allgemein wird wieder von einer zunehmenden Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten gesprochen[1].

— Im sozialen Wohnungsbau wird beklagt, daß die Kostenmieten für Neubauten stark gestiegen seien. Insbesondere in Hochzinsperioden müßten Sozialwohnungen mit enormen Beträgen subventioniert werden und seien trotzdem noch zu teuer für sozial schwache Familien.

— Die Probleme der Fehlbelegung[2] und der Verzerrung von Mieten für Wohnungen aus verschiedenen Jahrgängen des sozialen Wohnungsbaus beständen unverändert fort.

— Die Versorgung sozial schwacher Großhaushalte sei nicht leichter, sondern eher schwieriger geworden. Kaufkräftige Nachfragergruppen würden vermehrt preisgünstige Wohnungen modernisieren (hochziehen) statt neu zu bauen. Damit würden sie das Angebot für untere Einkommensschichten verringern[3].

— Der Streit um die Liberalisierung von Sozialwohnungen geht unvermindert weiter — auch darüber, was mit Liberalisierung gemeint ist (Aufhebung der Bindung für einen Teil des Sozialwohnungsbestandes, Anhebung der Mieten für Fehlsubventionierte, weitere Verringerung des Neubauvolumens im sozialen Wohnungsbau ...).

— Ganze Altstadtviertel würden in einem schlechten baulichen Zustand verharren und ihre Sozialstruktur hin zu älteren Einwohnern, Ausländern, Übergangsnutzern usw. verändern.

— Bei nachlassender Neubautätigkeit werfe die Anpassung der Größenstruktur des Wohnungsbestandes an die sich zu größeren Wohnungen hin verschiebende Nachfragestruktur zunehmend Probleme auf.

---

[1] Bundesbauminister Haack bezeichnete „die vor allem in den Stadtregionen neu aufgetretenen Wohnungsversorgungsengpässe" als „Hauptproblem der gegenwärtigen Entwicklung". Vgl. Bulletin der Bundesregierung Nr. 82 vom 12. Juli 1980, S. 689.

[2] Eine Anhebung der Einkommensgrenzen verringert zwar rechnerisch die Anzahl der Fehlbeleger (Fehlsubventionierten), verschärft aber eher die Probleme: größere Anzahl von Berechtigten, Verdrängung der sozial schwachen Haushalte.

[3] Vgl. *U. Pfeiffer,* Diskriminieren wir den Neubau?, in: Bundesbaublatt 1980, Nr. 4, S. 206 - 208, hier S. 207.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Bereitschaft der Haushalte, gutes Geld für gutes Wohnen auszugeben, sei relativ gering, und die Belastung durch steigende Heizkosten und andere Nebenkosten sei stark gestiegen. Deshalb müsse der Staat den Wohnungskonsum steuerlich entlasten oder auf andere Weise verbilligen[4].

Bei Wohnungspolitikern und auch bei Wohnungsmarktexperten herrscht die Meinung vor, diese Probleme beruhten auf Funktionsmängeln des Wohnungsmarktes. Wegen dieser Funktionsmängel seien auf dem Wohnungsmarkt im Unterschied zu den meisten anderen Märkten unmittelbare Eingriffe des Staates erforderlich. Das angebliche Marktversagen sei der Grund dafür, daß der Wohnungsmarkt nicht (stärker) dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen werden könne. Im Gegenteil, von manchen werden zusätzliche Interventionen gefordert, so z. B. eine Verschärfung des Zweckentfremdungsverbots, der Erlaß von Erhaltungssatzungen gemäß § 39 h Abs. 3 BBauG, ein Modernisierungsgebot, eine stärkere regionale Differenzierung der Förderung. Begründet wird die Forderung nach weiteren Interventionen mit dem Hinweis auf Besonderheiten und Defekte des Wohnungsmarktes. In den meisten Fällen erscheint diese Begründung — insbesondere, wenn es sich um dauerhafte Eingriffe handelt — als nicht stichhaltig. Um diese Aussage zu beurteilen, erscheint es notwendig, sich die *besonderen Bedingungen* des Wohnungsmarktes einmal näher anzusehen:

— Wohnungen haben eine sehr lange Lebensdauer. Der hohe Bestand an Wohnnutzungseinheiten, den eine Neubauwohnung verkörpert, wird über einen langen Zeitraum abgegeben. Das bedeutet, daß das jeweilige Angebot an Wohnnutzungseinheiten aus dem Bestand sehr viel größer ist als das Angebot aus laufender Produktion. Das Angebot läßt sich nur allmählich an veränderte Anforderungen an die Größenstruktur, Bauform, regionale Verteilung usw. anpassen.

— Wohnungen können nicht als homogene Güter betrachtet werden. Qualitäts-, Größen-, Eigentumsform- und Lageunterschiede zwingen dazu, eine Vielzahl von Teilmärkten zu betrachten. Alle Versuche, Klassen von Wohnungen zu bilden, stoßen auf das Problem, daß Differenzierungen innerhalb der Klassen nicht hinreichend berücksichtigt werden können, so z. B. bei der Erstellung von Mietspiegeln.

— Zwischen dem Wohnungsmarkt und dem Bodenmarkt besteht eine enge Verzahnung. Die Wohnungsknappheit in Ballungsgebieten ist vor allem Reflex der Flächenknappheit. Eine Neubauförderung,

[4] Vgl. Interview mit dem Präsidenten des Zentralverbandes der Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer *T. Paul*, Saarbrücker Zeitung vom 14./15. Juni 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von der eine allgemeine Verbilligung des Wohnens erwartet wird, kann das Wohnen in den schlechtesten Wohnungen verteuern, weil die entsprechenden Flächen für Neubauten genutzt werden könnten.

— Tritt auf einem Teilmarkt zusätzliche Nachfrage auf, so erhöht sich in der Regel das Angebot auf einem anderen Teilmarkt, z. B. wenn ein Mieter in eine andere Mietwohnung wechseln möchte, wenn ein Mieter eine Eigentümerwohnung bezieht oder wenn ein Inhaber einer Eigentümerwohnung eine neue Wohnung baut. Die verschiedenen Teilmärkte sind über das Preissystem eng miteinander verknüpft.

Der Wohnungsmarkt unterscheidet sich sicherlich von anderen Gütermärkten. Trotzdem ergibt sich aus den genannten Besonderheiten noch kein unmittelbarer Handlungsbedarf für die Wohnungspolitik. Allerdings sollten die Wohnungspolitiker diese Besonderheiten beachten, wenn sie — aus anderen Gründen — auf dem Wohnungsmarkt eingreifen oder die Ursachen beobachteter Entwicklungen analysieren wollen.

Wohnungspolitische Maßnahmen werden vorwiegend mit solchen Besonderheiten gerechtfertigt, die als Marktdefekte angesehen werden. Aber auch die von den Verfechtern einer weitreichenden und auf Dauer angelegten wohnungspolitischen Intervention angeführten *Marktdefekte* müssen sehr kritisch betrachtet werden, wie die folgenden Argumente zeigen:

— Von manchen wird behauptet, Vermieter würden Ausländer, Familien mit mehreren Kindern und andere Mietergruppen diskriminieren und ihre starke Vermieter-Position willkürlich nutzen. — Das mag in Ausnahmefällen zutreffen. Aber bevor weitreichende Konsequenzen gezogen werden, ist zu fragen, inwieweit die „Diskriminierung" auf höheren Kosten (Abnutzung, Lärm, Ärger, häufiger Wechsel, Zahlungsverzug) bzw. auf der Unsicherheit bezüglich der Verhaltensweisen des Mieters beruht. Außerdem ist der einzelne Vermieter vor allem dann in einer starken Position, wenn Mieten künstlich niedrig gehalten und damit konkurrierende Anbieter abgehalten werden. In Einzelpunkten kann auch der Mieter sich trotzdem eine starke Position durch die Vertragsgestaltung sichern, z. B. durch asymmetrische Kündigungsfristen.

— Die behauptete starke Position der Vermieter bzw. die schwache Stellung der Mieter wird manchmal mit dem Argument begründet, die Mieter, insbesondere die alten, einkommensschwachen usw., hätten bei der Wohnungssuche praktisch keine Wahlmöglichkeiten. Sie müßten die Miete und die Qualität einer zufällig angebotenen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wohnung akzeptieren. — Es ist zutreffend, daß es auf dem Wohnungsmarkt ein Matching-Problem gibt: Wegen der hohen Mobilitätskosten sind die vorhandenen Wohnungen insofern nicht optimal auf die Nutzer verteilt, als viele Haushalte eine andere Wohnung wählen würden, wenn sie neu entscheiden könnten oder müßten. Die getroffene Entscheidung wird aber erst revidiert, wenn der Nutzenvorteil des Wechsels größer ist als die Umzugskosten. Zum jeweiligen Zeitpunkt ist immer nur ein vergleichsweise geringer Teil der Wohnungen und der Wohnungsnachfrager „am Markt". Trotzdem bietet ein intakter Wohnungsmarkt ein relativ breites Angebot. Das gilt vor allem, wenn die Suchperiode nicht zu kurz ist und gegebenenfalls ein weiterer Umzug am Ort oder in der Nachbarschaft in Kauf genommen wird.

— Häufig wird argumentiert, auf dem Wohnungsmarkt herrschten nicht-ökonomische Verhaltensweisen vor: Ein Großteil der Vermieter würde auf Nachfragesteigerungen nicht reagieren und Renditechancen nicht wahrnehmen oder nicht in der Lage sein, einen Ausbau, Umbau oder eine Modernisierung zu bewältigen. Auf der anderen Seite fehle es den Mietern häufig an Marktübersicht, Verhandlungsgeschick und an Durchsetzungsvermögen im Streitfall. — Ähnliche Verhaltensweisen gibt es auch auf anderen Märkten, deren Funktionsfähigkeit nicht in Zweifel gezogen wird. Überall sind es die *marginalen* Anbieter und Nachfrager, von denen Preise und Mengen bestimmt werden. Und auch auf dem Wohnungsmarkt gibt es offenbar eine große Anzahl von potentiellen Marktteilnehmern, die rechnen und vergleichen und die mit ihrer Investitionsentscheidung oder Wahl einer bestimmten Wohnung auf geringfügige Unterschiede der Bedingungen reagieren. Bei einer erwarteten Nachfragesteigerung (Renditesteigerung) bauen einige Investoren früher, in größerem Umfang, qualitativ besser; sie halten Wohnungen besser instand, modernisieren und bauen aus. Ein beträchtlicher Teil der Wohnungsnutzer beobachtet den Wohnungsmarkt teilweise über längere Zeiträume sehr genau und kann relativ schnell auf veränderte Bedingungen reagieren, weil z. B. auf eine günstige Chance zum Umzug gewartet wird.

— Oft wird beklagt, ein Teil der Vermieter, insbesondere der Vermieter von Altbauwohnungen, erziele hohe Knappheitsrenten, weil die Mieten stark gestiegen seien, aber kaum noch Kosten anfielen. — Die Neigung der Wohnungspolitiker, solche Bestandsrenten abzuschöpfen, ist groß. Sieht man einmal von Extremsituationen wie der Zerstörung eines großen Teils der Wohnungen durch Kriegseinwirkungen ab, so ist davon auszugehen, daß diese „Renten" eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wichtige ökonomische Funktion haben. Vermieter sind nur dann bereit, zu Beginn Defizite hinzunehmen, wenn sie auf entsprechende Überschüsse in späteren Phasen hoffen können. Sobald diese Überschüsse unter einen staatlichen Eingriffsvorbehalt gestellt, die Überschußerwartungen also geschmälert werden, muß dies Rückwirkungen auf die Mietforderungen zu Beginn der Lebensdauer einer Wohnung bzw. auf die Investitionstätigkeit haben.

— Als wohnungspolitisches Problem wird von manchen auch die Tatsache angesehen, daß ein Neubau die Eigentümer in der Anfangsphase stark belaste und vor allem für junge Familien mit Kindern kaum finanzierbar sei. Diese hohe Liquiditätsbelastung sei um so größer, je höher die erwartete Inflationsrate sei, die im Nominalzins enthalten ist. Deshalb müsse der Staat Familien mit Kindern, für die gute Wohnverhältnisse besonders wichtig sind, bei der Bildung von Wohnungseigentum unterstützen und zumindest Ausfallbürgschaften übernehmen. — Es ist nicht von vornherein einzusehen, daß Familien mit Kindern unbedingt in einer Eigentümerwohnung leben müssen. Wenn der sozialpolitische bzw. familienpolitische Aspekt der Argumentation durch eine ausreichende Förderung der Familien abgedeckt würde, könnte den Familien die Wahl zwischen Mietwohnung und Eigentümerwohnung überlassen bleiben. Außerdem können Zins- und Tilgungsbelastungen zeitlich günstiger verteilt werden. Entsprechende Angebote mit einer anfangs geringeren und im Zeitverlauf steigenden Annuität gibt es seit einigen Jahren.

Die hier genannten Besonderheiten und behaupteten Defekte des Wohnungsmarktes werden zwar gerne zur Begründung von Interventionen herangezogen, aber das heißt nicht, daß die marktwirtschaftlichen Kräfte mit diesen Herausforderungen nicht fertig würden. Im Gegenteil, der Rahmen für wohnungspolitisches Handeln sollte zugunsten des Marktes enger abgesteckt werden.

Der auf Marktversagen begründeten Problemsicht und der Forderung nach zusätzlichen Interventionen ist folgende These entgegenzusetzen: Die meisten Mängel und Fehlentwicklungen sind nicht eine Folge von *Markt*versagen, sondern von *Politik*versagen. Gerade der wohnungspolitische Interventionismus schafft neue Probleme und damit den Bedarf an weiteren interventionistischen Maßnahmen. Oder: Der Interventionismus ist kurzsichtig. Negative Rückwirkungen, Nebenwirkungen und Spätfolgen werden zu wenig und meist zu spät gesehen. Die Wohnungssituation könnte wesentlich verbessert werden, wenn der Staat sich darauf beschränkte — wie für jeden Markt —, allgemeine Regeln vorzugeben und mit einem Minimalprogramm Entscheidungen zu koordinieren, die von externen Effekten beeinflußt werden, sowie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für Notfälle vorzusorgen und sozialen Randgruppen zu helfen. Dieser Kern der Wohnungspolitik soll im folgenden schärfer abgegrenzt werden.

2. Gründe für staatliches Handeln in der Wohnungswirtschaft: Aufgaben der Wohnungspolitik

2.1 Allgemeine Regeln als Rahmen für den Wohnungsmarkt

Wie für die übrigen Teilmärkte, gelten auch für den Wohnungsmarkt die allgemeinen Rahmenbedingungen, die der Staat für die Soziale Marktwirtschaft gesetzt hat. Darüber hinaus ist der Wohnungsmarkt in eine Vielzahl von Regeln für den Bodenmarkt, für die Nutzung von Flächen und insbesondere für die Bautätigkeit eingebunden. Dieses Regelwerk unterliegt ständigen Ergänzungen und Veränderungen, z. B. in den Bereichen Immissionsschutz, Bau- und Städtebaurecht, Flächennutzung und Bodenordnung.

Die einzelnen Gesetze und Vorschriften dienen vor allem der Sicherung von Rechten Dritter, so etwa die Sicherheitsvorschriften, Grenzabstands- und Bauhöheregelungen. Daneben werden Beschränkungen und Eingriffe im Interesse des Gemeinwohls rechtlich abgedeckt, so z. B. die Regelung der Flächennutzung, die Sicherung von Trassen für Verkehrseinrichtungen, der Schutz von Wassereinzugsgebieten usw. Hierbei handelt es sich im wesentlichen um die Sicherung des Angebots öffentlicher Güter.

Der Grenzbereich zwischen notwendigen allgemeinen Regeln und interventionistischen Eingriffen in die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Marktteilnehmer ist schnell überschritten. In vielen Fällen wird nicht auf das Wissen und die Voraussicht der Marktteilnehmer und auf die Steuerungsfunktion der Preise bzw. Preisänderungserwartungen, sondern auf die „bessere Einsicht" staatlicher Stellen gesetzt. Ein treffendes Beispiel hierfür ist das Erste Gesetz zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes. Im Interesse der Energieeinsparung werden Normen vorgegeben, deren Einhaltung für den einzelnen Wohnungseigentümer unzweckmäßig und teurer als verfügbare Alternativen sein mögen. Vermutlich noch schwerwiegender ist die zu erwartende Kette von Folgeinterventionen, um Verstöße festzustellen und zu verhindern, um unerwünschte Nebenwirkungen zu kompensieren usw.

Auf diesem Feld muß für die Wohnungspolitik Zurückhaltung gefordert werden, wenn nicht ein grundlegender Konflikt mit dem marktwirtschaftlichen System angelegt und große Effizienzverluste in Kauf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genommen werden sollen. Der Staat hat es schwer genug auf seinem eigentlichen Feld, nämlich der Formulierung geeigneter Rahmenbedingungen, intelligente Lösungen zu finden. Man denke nur an die Probleme der Bodenordnung[5].

2.2 Eingriffe in Notsituationen

Die schärfsten Eingriffe in den Wohnungsmarkt hat es immer in Notsituationen gegeben, so z. B. nach der Zerstörung eines großen Teils des Wohnungsbestandes. Weil eine Gesellschaft nicht zulassen kann, daß die Hunde und Katzen der reichen Leute in eigenen Zimmern oder gar Wohnungen hausen, während ein Großteil der armen Familien kein Dach über dem Kopf hat, kann sie die Verteilung der Wohnungen nicht dem Preismechanismus überlassen. In solchen Situationen werden die Mieten nach oben begrenzt, um das Entstehen von Renten zu verhindern. Als notwendige Folge ist eine unmittelbare Zuteilung von Wohnraum zu organisieren (Wohnungszwangswirtschaft). Solche Eingriffe haben aber einen vorübergehenden Charakter und können nach einiger Zeit — wie etwa beim Lücke-Plan — wieder zurückgenommen werden.

2.3 Ausgleichen von Marktunvollkommenheiten

Nachdem eine Reihe von Argumenten für wohnungspolitische Interventionen für nicht stichhaltig befunden wurde, ist zu fragen, wo die Marktkräfte einer Korrektur bedürfen, damit Fehlallokationen verhindert oder gemildert werden. Hier sind die *externen Effekte* zu nennen, die die Selbsterneuerungschancen heruntergekommener Wohngebiete beeinträchtigen[6]. Da Investitionen einzelner Wohnungseigentümer auf Grund von nicht internalisierbaren positiven Einflüssen auf die Nachbarschaft unterbleiben, erscheint es in manchen Gebieten zweckmäßig, wenn der Staat die Initiative durch Sanierungs- und Modernisierungsprojekte ergreift. Auch wenn die Ausgestaltung solcher Projekte im Einzelfall umstritten sein mag, besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß hier eine städtebauliche Aufgabe besteht, die von der Wohnungspolitik gelöst werden muß.

---

[5] Vgl. dazu das Gutachten „Neue und modifizierte Rechtsformen der Bodennutzung", hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn 1977.

[6] Vgl. dazu z. B. *Johann Eekhoff, Olaf Sievert* und *Gerhard Werth,* Bewertung wohnungspolitischer Strategien: Modernisierungsförderung versus Neubauförderung, Schriftenreihe „Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik" des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Band 07.007, Bonn 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Klarstellung: Es geht nicht darum, allgemein (in der Breite) die Erneuerungsinvestitionen zu subventionieren. Es geht nicht einmal darum, Erneuerungsinvestitionen überhaupt — also auch nicht in Sanierungsgebieten und Modernisierungsschwerpunkten — zu subventionieren. Sondern es geht darum, das Ingangsetzen von Erneuerungsprozessen zu organisieren, die sich zwar im Ergebnis für den einzelnen Eigentümer als vorteilhaft erweisen, aber nicht spontan, d. h. auf Grund von Einzelinitiativen in Gang kommen[7].

Wohnungspolitische Erneuerungsmaßnahmen werfen aber auch wieder neue, nicht leicht zu lösende Konflikte auf. Während die im Marktgeschehen zugewiesenen Belastungen, z. B. Verdrängung bestimmter Mietergruppen infolge privater Modernisierungsmaßnahmen, von den Marktteilnehmern hingenommen werden, wird bei staatlichen Aktivitäten meist ein Ausgleich von Nachteilen verlangt. Dies mag auch insofern konsequent und systemkonform sein, als solche Wirkungen nicht vorhersehbar sind und über die „normalen" Risiken des Marktes hinausgehen.

Weniger Einmütigkeit als bei der allokativen Begründung besteht schon im Grundsätzlichen bei der *meritorischen Begründung* wohnungspolitischer Maßnahmen. Die meritorische Begründung stützt sich zum Teil auf positive externe Effekte des Wohnungskonsums, aber zum überwiegenden Teil auf eine fürsorgliche Komponente, wonach unterstellt wird, daß der einzelne Haushalt seinen eigenen Nutzen oder den Nutzen der Kinder, der sich aus einer relativ großen und qualitativ hochwertigen Wohnung ergibt, wesentlich unterschätzt. So wird immer wieder behauptet, die negativen Wirkungen schlechter und zu kleiner Wohnungen auf die Gesundheit (Unfälle, Krankheiten), das Familienleben, die Lernmöglichkeiten der Kinder usw. würden von den unmittelbar Betroffenen nicht hinreichend bedacht.

Soweit sich die meritorische Begründung auf positive externe Effekte stützt, kann darin ein Spezialfall der erwähnten Nachbarschaftswirkungen gesehen werden. Grundsätzlich wäre hierfür die Wohnungspolitik zuständig, wenn nachgewiesen werden könnte, daß von beengten Wohnverhältnissen nennenswerte negative Wirkungen auf Dritte ausgehen. Noch schwieriger zu beurteilen ist das „Korrigieren" individueller Präferenzen durch wohnungspolitische Maßnahmen. Die Berechtigung für das meritorische Handeln wird daraus abgeleitet, daß ein relevanter Teil der Haushalte gegen ihr eigentliches Selbstinteresse verstoße und zu wenig Wert auf das Wohnen lege. Anders ausge-

[7] Zu der räumlichen Organisation (Zonen, Stadtteile) und den Einzelmaßnahmen vgl. die ausführliche Diskussion in der Untersuchung von *Johann Eekhoff, Olaf Sievert, Gerhard Werth,* insbesondere S. 126 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

drückt: Die Haushalte würden die positiven Einflüsse guter Wohnbedingungen auf die Gesundheit der Familienmitglieder, auf die Harmonie des Familienlebens, auf die Lernchancen der Kinder usw. unterschätzen (unzureichende Informationen) oder nicht hinreichend gewichten („falsche" Präferenzen).

Das häufig zur Begründung der Objektförderung bzw. der zweckgebundenen Subjektförderung (im Gegensatz zu allgemeinen Einkommenshilfen) herangezogene Beispiel des offensichtlich unverantwortlichen Familienvaters, der jede verfügbare Mark vertrinkt, kann nicht zum allgemeinen Maßstab für wohnungspolitisches Handeln gemacht werden; denn in solchen Fällen ist dann konsequent weiter zu fragen, warum nur die Entscheidungsfreiheit beim Wohnungskonsum und nicht auch bei der Ernährung, Kleidung, Erziehung der Kinder usw. eingeschränkt wird, warum die Eltern nur teilentmündigt werden. Es bleiben also zwei Fragen: (1) Wie weit trägt das Argument der unzureichenden Information? (2) Welche Bedeutung hat das „Korrigieren" von Präferenzen?

Selbstverständlich ist einzuräumen, daß der einzelne Haushalt nur sehr begrenzte Kenntnisse über den Zusammenhang zwischen der Qualität der Wohnung und dem Gesundheitszustand der Haushaltsmitglieder und ähnliche Wirkungsbeziehungen hat. Aber das heißt noch nicht, daß der Staat bessere Informationen hätte. Denn: Die Vielzahl der Einflußfaktoren kann meist nur im Einzelfall beurteilt werden, also nicht für generelle Eingriffe, sondern nur für den jeweiligen Haushalt. Auch wenn alle Haushalte die Bedeutung der Gesundheit gleich hoch einschätzen, können sie sehr unterschiedliche Ausgaben- bzw. Konsumstrukturen haben. Ob eine qualitativ gute Wohnung gewählt wird, hängt ab von den Beziehungen zu Verwandten und Bekannten, der Betreuung der Kinder, z. B. durch die Großmutter, der Verbindung von Wohn- und Wirtschaftsgebäude, wie z. B. in der Landwirtschaft, der Qualität des Wohnumfeldes, den Freizeitaktivitäten der Haushaltsmitglieder, der Verfügbarkeit einer Zweitwohnung oder eines Wohnmobils, den Möglichkeiten, in Urlaub zu fahren, Kuren zu nehmen usw. Außerdem: Ein vermutetes Informationsdefizit ist allenfalls ein Grund für die Bereitstellung solcher Informationen über die Bedeutung einer guten Wohnung, aber nicht für eine spezielle Förderung des Wohnens.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Berechtigung des Staates, gerade im Wohnungsbereich den Präferenzen der Haushalte entgegenzuwirken. Wie ernst wird der sonst so oft zitierte „mündige Bürger" genommen? Werden hier im Gegensatz zu anderen Bereichen einige Extremfälle zum Anlaß allgemeiner Eingriffe genommen? Oder besteht die Befürchtung, daß negative Folgen der Entscheidung für eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlechte Wohnung letztlich auf die Gesellschaft abgewälzt werden, also im Grunde doch wieder externe Effekte vorliegen? Abgesehen davon, daß die Möglichkeit der Abwälzung von Kosten häufig auf Zurechnungsmängel in anderen Politikbereichen zurückzuführen ist, z. B. durch eine unzureichende Selbstbeteiligung an den Kosten des Gesundheitswesens, erscheint es keineswegs zwingend, davon auszugehen, daß negative externe Effekte bestehen und daß für jede vermutete Form der externen Effekte die richtigen Gegenmaßnahmen gefunden werden und die Kosten und Allokationsverzerrungen geringer sind als die positiven Wirkungen „korrigierender" Interventionen. Zu den Kosten sind auch der Eingriff in die individuelle Wahlfreiheit und die Spannungen, die sich aus der Abhängigkeit von einem bürokratischen Apparat ergeben, zu zählen.

Fazit: Die meritorische Begründung erscheint als fragwürdige Basis für wohnungspolitische Eingriffe. Statt auf Bevormundung und Behördenwillkür sollte auf die freie Entscheidung des mündigen Bürgers — wie sonst auch — vertraut werden. Es bleibt allenfalls eine Aufklärungs- und Informationsaufgabe.

2.4 Sozialpolitische und gesellschaftspolitische Aufgaben

Wohnungspolitische Maßnahmen und ihre besondere Ausgestaltung werden häufig mit sozialpolitischen und gesellschaftspolitischen Argumenten begründet. Das im Grundgesetz verankerte allgemeine Sozialstaatsprinzip (Artikel 20 und 28) müsse auch für den Wohnungsmarkt gelten und die Spezialvorschrift in Artikel 14 Abs. 2 zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums müsse unmittelbare Konsequenzen für die Wohnungspolitik haben. Verfassungsrechtlich hat der Gesetzgeber die Kompetenz zur Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Die verfassungsmäßigen Grenzen sind weit gesteckt: Einschränkungen der Eigentumsrechte und der Vertragsfreiheit sind zulässig; sie dürfen aber diese Grundrechte nicht in ihrer Substanz gefährden.

Generell ist mit dem Sozialstaatsprinzip die Sicherung eines Mindesteinkommens für jeden Bürger gemeint. Eine Mindestversorgung mit ganz bestimmten Gütern kann daraus nicht abgeleitet werden, es sei denn, lebenswichtige Güter seien den sozial Schwachen oder Einkommensschwachen trotz einer allgemeinen finanziellen Unterstützung nicht zugänglich. Für Wohnungen trifft das sicherlich nur in Notsituationen, aber nicht auf Dauer zu. Einzelne Gruppen werden allerdings auch bei einer im ganzen befriedigenden Wohnungsmarktsituation Schwierigkeiten haben, geeignete Wohnungen zu finden. Dies gilt beispielsweise für Flüchtlinge und Evakuierte, für Haushalte, die durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Katastrophen, Unfälle usw. ihre Wohnung verloren haben und kurzfristig untergebracht werden müssen sowie in eingeschränktem Maße für Ausländer, Kinderreiche und Behinderte, deren besondere Anforderungen an die Wohnung vom Staat mit geringeren Kosten (geringere Vermietungsrisiken) erfüllt werden können als von privaten Einzeleigentümern[8]. Hier muß der Staat vor allem eine Feuerwehrfunktion wahrnehmen. Aber es bleibt zu prüfen, ob generelle Hilfen für die Zielgruppen nicht auch geeignet sind, deren Wohnungsprobleme zu lösen.

Sozialpflichtigkeit des Eigentums bedeutet, daß der Eigentümer seine Monopolsituation nicht nutzen darf, um andere Bürger auszubeuten, und daß er Eingriffe zulassen muß, wenn Maßnahmen zum Wohle der Allgemeinheit dies erfordern, wie z. B. bei Infrastrukturmaßnahmen und Sanierungsmaßnahmen. Eine spezielle Verpflichtung zugunsten des Wohnungsbaus bzw. zugunsten der Mieter enthält das Prinzip nicht; denn es kann nicht generell behauptet werden, ein Eigentümer diene dem Wohle der Allgemeinheit mehr, wenn er sein Grundstück für Wohnzwecke einsetzt als wenn er es einer gewerblichen Nutzung zuführt. Als spezielle sozialpolitisch begründete Rahmenbedingung wird gegenwärtig ein weitreichender Kündigungsschutz für Mieter für erforderlich gehalten. Mit dem Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz (2. WKSchG) vom 18. Dezember 1974 wurde dem Mieter praktisch ein Dauerwohnrecht eingeräumt, auf das er nicht verzichten kann zugunsten einer kürzeren Kündigungsfrist und gegebenenfalls einer geringeren Miete. Es ist unbestritten, daß mit dem WKSchG in die Verfügungsrechte der Mietwohnungseigentümer und in die Vertragsfreiheit von Mietern und Vermietern eingegriffen wurde. Das bedeutet: Mit dem WKSchG wird an zwei Fundamenten der Marktwirtschaft gerüttelt und es erscheint bei genauerer Analyse zweifelhaft, ob der Gesetzgeber bei dieser Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hinreichend beachtet hat. Einige Hinweise bezüglich der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Proportionalität des WKSchG sollen diese Zweifel verdeutlichen.

Mit dem WKSchG soll dem Mieter über eine Verbesserung seiner Rechtsposition die Wohnung als Lebensmittelpunkt gesichert werden[9]. Das Gesetz ist zweifellos geeignet, *Mieter mit laufenden Verträgen* sehr weitgehend vor einer Kündigung zu schützen. Aber ob dadurch die

---

[8] Vgl. *Johann Eekhoff, Olaf Sievert, Gerhard Werth*, S. 54/55 und 124.

[9] „Bei der überragenden Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt des menschlichen Daseins gebietet die Sozialstaatsverpflichtung des Grundgesetzes (Artikel 20), den vertragstreuen Mieter vor willkürlichen Kündigungen und damit dem Verlust seiner Wohnung zu schützen." Begründung des Entwurfs des 2. WKSchG, Bundestags-Drucksache Nr. 7/2011 vom 19. 4. 1979, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Situation der Mieter insgesamt verbessert wird, erscheint zweifelhaft, weil die Situation der *Wohnungssuchenden* — der künftigen Mieter — verschlechtert wird und weil auf mittlere Sicht mit einem Rückgang des Mietwohnungsangebots zu rechnen ist[10]. Die Kontroverse ist noch nicht beigelegt, aber es zeichnet sich immer klarer ab, daß zwar der Kündigungsschutz verbessert, die Gesamtsituation der Mieter jedoch verschlechtert worden ist[11]. Ein als sozial gemeintes Gesetz droht seinen unmittelbaren Zweck zu verfehlen und zum Nachteil der Zielgruppe auszuschlagen. Dieses Gesetz zeigt gewisse Parallelen zum verbesserten Kündigungsschutz für Arbeitnehmer, der dazu beiträgt, daß Unternehmer weniger bereitwillig Arbeitskräfte einstellen und somit das Problem der Arbeitslosigkeit verschärfen.

Auch die Frage, ob ein allgemeines und so weitreichendes WKSchG mit dem Erforderlichkeits-Prinzip vereinbar ist, läßt sich kaum positiv beantworten. Schwerwiegende Bedenken kommen bereits in der Begründung des Bundesrates für die Einberufung des Vermittlungsausschusses im Jahre 1971 zum Ausdruck: „Nur erhebliche Störungen des Marktes, die in größerem Ausmaß zu sozialen und wirtschaftlichen Härten für die Mieter führen, können derartig schwere Eingriffe in das Eigentum und die Vertragsfreiheit, wie sie Artikel 3 (des 1. WKSchG, Ee) vorsieht, rechtfertigen."[12] In seiner Stellungnahme vom 23. 9. 1971 befürwortet der Vermittlungsausschuß eine Beschränkung des „Mietnotrechts" auf Gebiete mit besonderem Wohnungsbedarf. Eine Einbeziehung der Gebiete mit ausgeglichenem Wohnungsmarkt in den erweiterten Mieterschutz begegnet nach Auffassung des Vermittlungsausschusses schwerwiegenden *verfassungsrechtlichen Bedenken* im Hinblick auf die in Artikel 2 Abs. 1 GG gewährleistete Vertragsfreiheit, in die in einem Wirtschaftssystem, das auf dem Prinzip der freien Marktwirtschaft beruht, nur so weit eingegriffen werden dürfe, als es zur Abwendung offensichtlicher Mißstände unbedingt notwendig sei. Diese Äußerungen enthalten die klare Aussage, daß der verschärfte

[10] Bereits in der Stellungnahme des Vermittlungsausschusses vom 23. 9. 1971 zum 1. WKSchG heißt es: „Als nachteilige Folge eines räumlich unbeschränkten Sonderrechts nach Art. 3 wird sich zeigen, daß der freifinanzierte Wohnungsbau künftig weitgehend zum Schaden der wohnungssuchenden Mieter zum Erliegen kommen wird." Diese Prognose hat sich bestätigt.

[11] Vgl. dazu insbesondere *Johann Eekhoff* und *Gerhard Werth,* Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, Forschungsbericht des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung, Abteilung Struktur- und Regionalforschung, Nr. 39, Saarbrücken 1978; *Johann Eekhoff* und *Gerhard Werth,* Hat sich das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz bewährt?, Forschungsbericht des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung, Abteilung Struktur- und Regionalforschung, Nr. 43, Saarbrücken 1979; Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes (1979), Bundestagsdrucksache Nr. 8/2610.

[12] Bundestagsdrucksache 6/2564 vom 23. 7. 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kündigungsschutz unter normalen Bedingungen auf dem Wohnungsmarkt nicht erforderlich ist und somit nicht als Dauerrecht gelten darf. Offenbar will sich aber keine der politischen Parteien für die Aufhebung des Gesetzes einsetzen, um nicht der „sozialen Demontage" bezichtigt zu werden. Auch die Prüfung geeigneter und weniger schädlicher Alternativen wie eines freiwillig vereinbarten Kündigungsschutzes, gekoppelt mit einer Indexbindung oder Staffelmiete, ist zu Beginn der Diskussion zu kurz gekommen und erscheint heute aus politischen Gründen (noch) nicht opportun[13].

Bei der Frage nach der Proportionalität ist vermutlich zu sehr vereinfachend davon ausgegangen worden, daß die Eigentümer, in deren Verfügungsrechte und wirtschaftliche Erträge eingegriffen wurde, eine relativ homogene Gruppe bilden und wirtschaftlich stärker belastbar sind als die Mieter. Eine Untersuchung der GEWOS hat aber deutlich gezeigt, daß ein Großteil der privaten Vermieter zu den wirtschaftlich und sozial Schwachen zu rechnen ist und daß die erwarteten Einkünfte häufig wesentlicher Bestandteil der Alterssicherung sind[14]. Bei dem kurzfristig geringen Nettovorteil und einem mittelfristig möglichen Nettonachteil für die Gesamtheit der Mieter muß der Eingriff in die Verfügungs- und Vertragsfreiheit der Eigentümer durch das WKSchG auch als Verstoß gegen die Proportionalität von Begünstigung und Belastung angesehen werden.

Als Zwischenergebnis dieser Überlegungen bleibt festzuhalten, daß aus dem Sozialstaatsprinzip zwar die Verpflichtung abgeleitet werden kann, den Bürgern ein gewisses Mindesteinkommen zu sichern, daß sich aber keine unmittelbare Verpflichtung für wohnungspolitische Maßnahmen, wie einen weitreichenden Kündigungsschutz, die Zahlung von Wohngeld oder den sozialen Wohnungsbau ergibt — mit Ausnahme der Bereitstellung eines Mindest-Wohnungsbestandes für Randgruppen.

Eine wohnungspolitische Aufgabe wird von vielen darin gesehen, Versorgungsdisparitäten abzubauen und die Spanne zu verringern zwischen den schlechtesten kleinen Wohnungen, in denen einkommensschwache Familien mit Kindern wohnen, und den großen Luxuswohnungen, in denen Doppelverdiener ohne Kinder oder Pensionäre wohnen. Dieser sichtbare Ausdruck eklatanter Einkommens- und Wohlstandsunterschiede kann — so das Argument — ein Gefahrenherd für den sozialen Frieden und deshalb eine politisch nicht akzeptierbare Situation sein.

---

[13] *Otto Graf Lambsdorff* hat die Bereitschaft erkennen lassen, sich für die Zulassung vertraglicher Mietanpassungsklauseln einzusetzen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. 9. 1980.

[14] *B. Muratidis, K. Wand, H. Diedrich,* Ökonomische Analyse der Veränderungen im Bestand der Altbauwohnungen in Großstädten, Bericht über die Intensivinterviews mit Althauseigentümern, o. O. (Hamburg) 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wer diese Positon vertritt, muß versuchen, den Mindeststandard der Wohnung dauerhaft gegenüber dem Marktergebnis anzuheben und gegebenenfalls den Demonstrativkonsum durch steuerliche oder andere Maßnahmen zu beschneiden. Einer solchen Politik müssen keine Umverteilungsabsichten zugrundeliegen. Offen bleibt, ob solche Maßnahmen nicht nur an den Symptomen der eigentlich zu beseitigenden Ursachen ansetzen und ob nicht eher eine offene Diskussion über Mißstände geführt werden müßte, z. B. über die Rechtfertigung von Macht- und Positionsstrukturen, die eine Vermögensbildung zu Lasten Dritter erlauben, oder über ein Rentensystem, das Familien mit mehreren Kindern einen beträchtlichen Teil ihrer Leistungen für die Zukunftssicherung zugunsten der kinderlosen und Ein-Kind-Familien entzieht. Unterschiede in der Wohnungsgröße und -qualität, die auf Leistungsunterschiede und eine besondere Vorliebe oder auch auf Glück bzw. Pech zurückzuführen sind, können in einem marktwirtschaftlichen System nicht ohne Willkür und letztlich nicht ohne Gefährdung des Systems verringert werden. Sie sollten auch nicht durch Interventionen verringert werden, wenn sie auf Grund freiwilliger Transaktionen und nicht durch Machtmißbrauch entstanden sind; denn sozialpolitische Ziele können effektiver durch allgemeine Transfers erreicht werden.

Die verteilungspolitischen Zielsetzungen, die auch in der Wohnungspolitik eine große Rolle spielen, gehen über den engen Ansatz der Angleichung von Demonstrativkonsumobjekten weit hinaus. Sie können aber nicht als spezifische wohnungspolitische Anliegen betrachtet werden, sondern müssen in ein verteilungspolitisches Konzept eingebunden sein. Wegen der unerwünschten Verzerrung der Konsumstruktur muß auch das Argument kritisch betrachtet werden, die Subvention des Wohnungskonsums sei verteilungspolitisch besonders effizient und würde von den Belasteten eher akzeptiert als z. B. Geldzuwendungen. Ähnliche Überlegungen gelten für vermögenspolitische Ziele und familienpolitische Ziele, die in den Wohnungsbereich hineinragen können.

Die weitestgehende Forderung geht dahin, eine Wohnungspolitik im Sinne einer Versorgungspolitik für breite Schichten der Bevölkerung zu betreiben, also auf Dauer und massiv in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Diese Zielsetzung wird vor allem von SPD-Politikern verfolgt. So sagte der Abgeordnete Paterna in einer wohnungspolitischen Debatte des Bundestages am 30. November 1979: „Ziel sozialdemokratischer Wohnungs- und Städtbaupolitik bleibt die Versorgung breiter Schichten der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum[15]." Der Abgeordnete Henke erläuterte: „‚Breite Schichten der Bevölkerung' be-

[15] Plenarprotokoll 8/190, S. 14 963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deutet mindestens 50 % der Bevölkerung[16]." Und unter „angemessen" wird verstanden: „Die Wohnung muß bezahlbar sein[17]." Gleiche Forderungen werden auch von Interessengruppen und Verbänden erhoben, so beispielsweise in den Empfehlungen zur Wohnungs- und Städtebaupolitik der achtziger Jahre des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung vom April 1980.

In der Regierungserklärung der sozialliberalen Koalition hat der Bundeskanzler dagegen die Aufgaben der Wohnungspolitik sehr viel enger umrissen, nämlich Flankierung der Stadterneuerung und Hilfestellung für benachteiligte Gruppen. Dies erscheint eher als angemessene und notwendige Selbstbescheidung der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, weil alle darüber hinausgehenden Aufgaben sehr viel effizienter über den Markt erfüllt werden können.

3. Effiziente und marktkonforme Wohnungspolitik

Über die Effizienz unterschiedlicher wohnungspolitischer Instrumente gehen die Meinungen nach wie vor auseinander. Dabei darf nicht übersehen werden, daß es bei diesem Streit letztlich auch um den Umfang wohnungspolitischer Aktivitäten geht. Die unterschiedlichen Standpunkte sollen an der bekannten Kontroverse Objektförderung versus Subjektförderung erläutert werden[18]. Die hier vertretene Grundthese heißt: Über die Bereitstellung von Wohnungen für eng begrenzte Randgruppen hinaus ist keine allgemeine Wohnungsbauförderung oder Wohngeldzahlung erforderlich. Sozialpolitische Ziele zur Sicherung eines Mindestkonsums sind effizienter über finanzielle Transfers zu erreichen, die ein Mindesteinkommen garantieren. Sollten unmittelbare Transferzahlungen nicht oder nicht im erwünschten Umfang durchzusetzen sein, ist die Wohngeldzahlung als wohnungspolitisches Instrument dem sozialen Wohnungsbau vorzuziehen, weil sie einem Einkommenstransfer am nächsten kommt.

Im Gegensatz zu dieser Grundlinie steht die starke Vorliebe vor allem der Politiker für den sozialen Wohnungsbau. Sobald sich auf einem Teilmarkt — aus welchen Gründen auch immer — Wohnungsknappheit zeigt, wie gegenwärtig in den Ballungsgebieten, wird ein verstärkter Bau von Sozialwohnungen gefordert. Begründet wird die Forderung damit, daß doch ein offensichtlicher Mißstand vorliege, der die sozial schwachen Haushalte besonders hart treffe, so daß ihnen

---

[16] Ebenda, S. 14 973.

[17] *Peter Paterna,* ebenda, S. 14 963.

[18] Eine ausführliche Beurteilung wohnungspolitischer Instrumente enthält das Gutachten von *Johann Eekhoff, Olaf Sievert, Gerhard Werth.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch ein zusätzliches Wohnungsangebot geholfen werden müsse. Eine noch breitere Begründung für den sozialen Wohnungsbau ergibt sich aus dem Versorgungsdenken. So wird ein breit angelegter sozialer Wohnungsbau deshalb gefordert, weil das angestrebte Neubauvolumen von jährlich 400 000 bis 450 000 Wohnungen nur erreicht werden könne, wenn etwa 120 000 bis 150 000 Sozialwohnungen gefördert würden.

In solchen Äußerungen scheint immer wieder die Neigung der Politiker und der Bürokraten auf, den Bürger zu bevormunden und unmittelbaren Einfluß auf seine Entscheidungen zu nehmen. Politiker und Bürokraten maßen sich an, für eine Vielzahl individueller Haushalte bessere Entscheidungen treffen zu können als der einzelne Haushalt selber. Dabei müßten bereits die Schwierigkeiten, Normen für die Wohnfläche und für die Belastung des Nettoeinkommens mit Wohnkosten für verschiedene Haushalte festzulegen, jedem unmißverständlich zeigen, daß es genau umgekehrt darauf ankommt, dem einzelnen Haushalt die Berücksichtigung seiner individuellen Bedingungen und Vorlieben zu ermöglichen. Auch für den Vergleich von Wohngeldzahlungen mit dem sozialen Wohnungsbau gilt die oben getroffene Feststellung: Wer dem einzelnen Bürger die Fähigkeit abspricht, sich auf dem komplexen Wohnungsmarkt zurechtzufinden, ist nicht weit davon entfernt, diesem Bürger die Fähigkeit abzusprechen, seinen Beruf frei zu wählen, sich einen Ehepartner zu suchen und Kinder zu erziehen.

Der Hang zum Interventionismus ist zumindest teilweise auch darauf zurückzuführen, daß die Wirkungszusammenhänge auf dem Wohnungsmarkt schwer zu durchschauen sind: Es erscheint unmittelbar einleuchtend, ja fast zwingend, daß der Staat bei Wohnungsknappheit oder „unzureichender Wohnungsversorgung der sozial Schwachen" mit einem eigenen Angebot an Wohnungen einspringt. Die Anzahl der mit einer Objektförderung erstellten Wohnungen ist ein „greifbares" Ergebnis der Wohnungspolitik. Die Mengenwirkung einer allgemeinen Kaufkraftsteigerung oder einer speziellen Wohnkaufkraftsteigerung (Wohngeld, Lastenzuschuß) wird dagegen nicht unmittelbar sichtbar und sehr skeptisch beurteilt[19]. Die Befürchtung ist, daß ein großer Teil der Fördermittel in höheren Mieten und damit in höheren Renten der Vermieter und Grundeigentümer verpufft, ohne zu einem Zusatzangebot von Wohnraum bzw. Wohnnutzungseinheiten zu führen.

In dieser Argumentation, die von den kurzfristigen und sichtbaren Wirkungen ausgeht, werden entscheidende Wirkungszusammenhänge übersehen: Da mit dem sozialen Wohnungsbau in einen Markt einge-

[19] Vgl. das Vorwort des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Ziffer 7, zu dem Gutachten von *Johann Eekhoff, Olaf Sievert, Gerhard Werth.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

griffen wird, ist mit einem Rückgang des privaten Wohnungsbaus zu rechnen. Die Anzahl der zusätzlich angebotenen Wohnungen (Nettoeffekt) ist wesentlich geringer als die Anzahl der geförderten Wohnungen (Bruttoeffekt). Umgekehrt wird die Mengenwirkung einer Nachfrageförderung unterschätzt, weil die Zusatznachfrage auf sehr verschlungenen Wegen — höhere Erhaltungs- und Modernisierungsinvestitionen, geringere Umwidmung für gewerbliche Zwecke, Umbau- und Ausbauinvestitionen, höhere Neubauinvestitionen — zu mehr Wohnnutzungseinheiten führt. Preissteigerungen infolge einer Nachfragesteigerung sind in einer Marktwirtschaft zumindest vorübergehend notwendig, um ein höheres Angebot hervorzulocken. Die Wohngeldbezieher als Zielgruppe der Maßnahme werden in die Lage versetzt, die bisherige Wohnung gegenüber einkommensstärkeren Gruppen zu verteidigen und um andere Wohnungen zu konkurrieren. In dem oben erwähnten Gutachten für das Bundesbauministerium sind wir zu dem Ergebnis gekommen, daß von Spezialfällen abgesehen, die Subjektförderung auf mittlere Sicht als das effektivere Instrument anzusehen ist[20]. Abgesehen von dem Eingriff in die individuelle Entscheidungsfreiheit hat der soziale Wohnungsbau gravierende Nachteile, die bei der Wohngeldförderung und noch besser bei allgemeinen Transferzahlungen vermieden werden können:

(1) Der soziale Wohnungsbau ist mit schwerwiegenden Allokationsmängeln behaftet, weil den Nutzern ein Paketangebot gemacht wird (vorgegebene Menge an Wohnnutzungseinheiten zu einem subventionierten Preis)[21].

Die Tatsache, daß der Mieter sich mit seinem Wohnungskonsum nicht hinreichend an seinen Präferenzen ausrichten kann, soll an einem Beispiel illustriert werden. Es sei unterstellt, daß ein Mieter, der für seine Sozialwohnung 200,— DM Miete zahlt, das Recht erhält, diese Wohnung zu einem am Markt erzielbaren Preis weiterzuvermieten und in eine andere am Markt zu mietende Wohnung zu ziehen.

Fall 1: Der Sozialmieter vermietet seine Wohnung zum Marktpreis von 400,— DM und mietet eine andere Wohnung zum Preis von 300,— DM.

Da der Mieter diese Transaktion freiwillig vornimmt, kann davon ausgegangen werden, daß sich sein Gesamtnutzen erhöht hat — möglicherweise beträchtlich, weil ihm ein zusätzliches Recht eingeräumt wurde. Auch für die übrigen Teilnehmer an den Transaktionen darf unterstellt werden, daß zumindest keiner schlechter gestellt wird. Einziges Problem: Wenn der Mieter ohnehin ausgezogen wäre, stünde die Woh-

[20] Vgl. *Johann Eekhoff, Olaf Sievert, Gerhard Werth,* S. 32 ff. und S. 99 ff.
[21] Vgl. ebenda, S. 75 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung wieder für einen anderen *Sozial*mieter zur Verfügung. Das Fehlbelegungs- bzw. Fehlsubventionierungs-Problem wird verschärft, wenn keine Berechtigungsüberprüfung eingebaut wird, weil der ursprüngliche Inhaber der Sozialwohnung den Fördervorteil bei der hier betrachteten Regelung „mitnehmen" kann. Umgekehrt — und darauf beruht der Vorteil dieser Regelung — behalten *berechtigte* Sozialmieter auch dann den Vorteil, wenn sie ausziehen. Eine Lösung des Fehlsubventionierungsproblems wäre auf jeden Fall wünschenswert.

Fall 2: Der Sozialmieter vermietet zum Marktpreis von 400,— DM und mietet eine andere Wohnung zum Preis von 600,— DM.

Aus den gleichen Gründen wie im ersten Fall darf unterstellt werden, daß sich alle Beteiligten nach dieser Transaktion besser stehen. In diesem Fall handelt es sich bei dem Sozialmieter um einen Fehlsubventionierten, der bisher nur deshalb keine bessere Wohnung genommen hat, weil die Sozialwohnung extrem billig war (eine hohe Konsumentenrente brachte), oder um einen Mieter mit einer starken Präferenz für gutes Wohnen.

Fall 3: Der Sozialmieter vermietet zum Marktpreis von 400,— DM und mietet eine andere Wohnung für ebenfalls 400,— DM.

Dieser Fall beleuchtet besonders deutlich die Allokationsmängel der Spaltung des Wohnungsmarktes in Sozialwohnungen und frei finanzierte Wohnungen. Obwohl also beide Wohnungen den gleichen Marktwert haben, kann der Sozialmieter offenbar durch den Wechsel zum frei finanzierten Wohnungsmarkt eine für ihn günstigere Situation erreichen, z. B. geeigneterer Schnitt der Wohnung, günstigere Relation von Größe und Ausstattung, günstigere Lage im Haus, größerer Garten, günstigere Lage zum Arbeitsplatz, zu Schulen, Kindergärten, Einkaufseinrichtungen usw.

Fall 4: Der Sozialmieter bleibt trotz der zusätzlichen Wahlmöglichkeit in der bisherigen Wohnung.

Diese Entscheidung zeigt, daß mögliche Vorteile aus einem Wohnungswechsel geringer eingeschätzt werden als die Umzugskosten (finanzielle Aufwendungen, Zeitbedarf, Störung sozialer Kontakte...). Für den Sozialmieter bestehen aber gegenüber dem Mieter in einer frei finanzierten Wohnung keine zusätzlichen Hemmnisse mehr für einen Wohnungswechsel. Man kann also davon ausgehen, daß er eine für seine Präferenzen richtige Wohnung gefunden hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(2) Die Fördervorteile im sozialen Wohnungsbau fließen zu einem beträchtlichen Teil Mietern und Eigentümern zu, die überdurchschnittliche Einkommen haben und nicht Zielgruppe der Wohnungspolitik sind (Fehlsubventionierung).

Obwohl Einkommensgrenzen für die Berechtigung, in einer Sozialwohnung zu wohnen, festgelegt sind, wird nicht sichergestellt, daß Haushalte, die diese Einkommensgrenze überschritten haben, einen entsprechend höheren Anteil an den Wohnkosten tragen oder die Wohnung für Haushalte aus der Zielgruppe freigeben. Beim Wohngeld wird dagegen die Einkommenssituation periodisch überprüft und die Leistung angepaßt — gegebenenfalls mit einer gewissen Verzögerung wie im Falle einer Verringerung der Haushaltsgröße. Als anstößig gilt auch die sogenannte *Fehlbelegung*, die von manchen darin gesehen wird, daß beispielsweise Klein-Haushalte wegen der geringen Wohnkostenbelastung in großen Wohnungen bleiben („Unterbelegung")[22]. Soweit es sich um Berechtigte handelt, kommt darin die oben bemängelte Fehlallokation zum Ausdruck. Das ist ein Mangel des Fördersystems, in dem die Preise nicht die volle Höhe der Opportunitätskosten anzeigen[23]. Die Versuchung für Interventionisten besteht nun darin, Normen für die Wohnfläche gestaffelt nach der Haushaltsgröße festzusetzen und zumindest bei der Erst- und Neubelegung darauf zu achten, daß den berechtigten Haushalten eine Wohnung nicht nach den Vorstellungen des Haushalts, sondern nach staatlichen Normvorstellungen zugeteilt wird.

(3) Da im sozialen Wohnungsbau nicht alle berechtigten Haushalte eine Sozialwohnung erhalten, besteht eine Neigung bei den Vermietern, die Haushalte mit relativ hohen Einkommen, also die zahlungsfähigen Mieter zu bevorzugen.

(4) Im Gegensatz zum Wohngeld besteht im sozialen Wohnungsbau kein Rechtsanspruch auf Förderung. Ein großer Teil der Berechtigten bleibt von der Förderung ausgeschlossen, während die vom Glück oder von den Behörden begünstigten übrigen Haushalte Fördervorteile in der Größenordnung bis zu 100 000,— DM erhalten (Barwert der Subvention).

(5) Auf Grund der marktwidrigen Berechnung der Sozialmieten kann der Abstand der Sozialmiete von der Marktmiete für verschiedene Baujahrgänge und für die gleiche Wohnung je nach Alter sehr unterschiedlich sein, d. h. die Geförderten erhalten auf Grund der Mietverzerrung sehr unterschiedliche Fördervorteile, und zwar ohne Rücksicht auf individuelle Merkmale der Haushalte.

---

[22] Vgl. dazu die Ausführungen von *Eugen Dick* in diesem Band, S. 481 ff.

[23] Dieser Effekt — Verzerrung der Konsumstruktur zugunsten eines Mehrkonsums von Wohnnutzungseinheiten — tritt beim Wohngeld auch auf. Er ist im Prinzip von den Interventionisten gewollt. Wenn eine „Unterbelegung" beklagt wird, heißt das nur, daß über das Einkommenskriterium hinaus in die Entscheidungsfreiheit eingegriffen werden soll.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die unter (3) bis (5) angeführten Probleme sind typische Merkmale der Objektförderung. Die Mängel werden auch über den Marktprozeß kaum korrigiert. Zwar drückt ein staatlich gefördertes Zusatzangebot kurzfristig auf die Mieten und Preise für Wohnungen, so daß auch die nicht geförderten Haushalte geringere Wohnkosten tragen. Aber diese Entlastung bei den Wohnkosten wiegt die Zusatzbelastung durch die Finanzierung des Förderprogramms nicht auf. Und die Entlastung ist von kurzer Dauer; denn das Angebot der privaten Investoren wird so lange zurückgehen, bis die Mieten und Preise wieder eine Normalrendite erwarten lassen. Dann bleibt der Umverteilungseffekt zwischen Geförderten und Nichtgeförderten, wobei ein Teil der Nichtgeförderten eigentlich Zielgruppe der Maßnahme ist und wobei ein ineffizientes Instrument knappes öffentliches Geld verschwendet.

Ein Großteil dieser Mängel des sozialen Wohnungsbaus wird auch von den Befürwortern eingeräumt. Trotzdem halten diese den indirekten Eingriff über das Wohngeld für die schlechtere Alternative. Vor allem die Experten und Praktiker in der Wohnungspolitik sehen viele Probleme, die nach ihrer Meinung eher mit dem sozialen Wohnungsbau als mit Wohngeldzahlungen überwunden werden können. Sie verkennen aber häufig — wie oben dargelegt — die Wirkungsweise des Wohnungsmarktes und haben einen starken Drang, für einzelne Gruppen demonstrativ wohltätig sein zu wollen, wobei die längerfristig negativen Wirkungen im politischen Entscheidungskalkül mit geringem Gewicht versehen oder bewußt ignoriert werden.

4. Schlußfolgerungen für die Wohnungspolitik

Zu Beginn meiner Ausführungen habe ich die These vertreten, für den größten Teil der wohnungspolitischen Probleme seien Interventionen des Staates und nicht Unvollkommenheiten des Marktes verantwortlich, und deshalb müsse mehr Zurückhaltung der Wohnungspolitik gefordert werden. Die Wohnungspolitik ist an einem Punkt angelangt, an dem es nicht mehr darum geht, die eine oder andere Maßnahme zu modifizieren oder zu unterlassen. Die Marktkräfte sind durch immer neue Eingriffe gelähmt worden. Die Renditeerwartungen und damit die Investitionsneigung der Investoren sind weitgehend zerstört worden: Ein Investor muß gegenwärtig damit rechnen, daß er Anfangsverluste zukünftig nicht mehr ausgleichen kann, weil der Staat willkürlich in den Wohnungsmarkt eingreift. Die Instrumente des Miethöhegesetzes lassen sich beliebig für eine Dämpfung der Mietsteigerung bis hin zum Mietstop einsetzen; die Miete ist ein politischer Preis geworden. Die Diskussion um die Anwendung und Verschärfung des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zweckentfremdungsverbots und der Erhaltungssatzung, um einen regional konzentrierten sozialen Wohnungsbau, um Modernisierungsgebote und andere Instrumente müssen den Eindruck hervorrufen, daß der Eigentümer zum Spielball der Interventionisten wird, wenn er eine Wohnung erst einmal gebaut hat.

Der Interventionismus ist mit der Marktwirtschaft vor allem deshalb nicht vereinbar, weil es für ihn keine festliegenden Regeln gibt und somit jede Vorhersehbarkeit fehlt. Deshalb muß eine wohnungspolitische Reform eine grundsätzliche ordnungspolitische Neuorientierung umfasen, wenn sie Aussicht auf Erfolg haben soll. Bundesbauminister Haack hat zwar gesagt: „Die bisherigen Förderarten haben zum Teil ein Gestrüpp von Richtlinien, Empfehlungen, Verwaltungsvereinbarungen und anderes nach sich gezogen, das dringend einer Bereinigung bedarf"[24], aber die bisher bekannt gewordenen Änderungsvorschläge lassen keine grundlegende Reform der Wohnungspolitik erkennen[25]. Im Gegenteil: Statt einen entscheidenden Schritt in Richtung Marktwirtschaft zu wagen, wird der Interventionismus weiter vorangetrieben.

Angesichts der gegenwärtig bestehenden und sich abzeichnenden Probleme auf dem Wohnungsmarkt wird die Diskussion um wohnungspolitische Reformen verstärkt weitergehen. Leider sind aktuelle Engpässe oder gar Notlagen kein günstiger Rahmen für ordnungspolitische und oft erst auf mittlere Sicht wirkende Grundsatzentscheidungen. Trotzdem soll hier kurz skizziert werden, wie das wohnungspolitische Konzept in der Sozialen Marktwirtschaft aussehen müßte:

1. Die Wohnungspolitik muß sich klar zu marktwirtschaftlichen Prinzipien bekennen und eine solche Politik glaubhaft machen. Dazu gehört der Abbau marktwidriger Interventionen über das Miethöhegesetz und das Zweckentfremdungsverbot sowie der ausdrückliche Verzicht auf eine Zusatzbesteuerung baureifer Grundstücke, eine regional differenzierende und damit diskriminierende Förderung, eine Anwendung von Erhaltungssatzungen zugunsten bestimmter Zielgruppen usw. Es geht um eine qualitativ neue Wohnungspolitik, um eine ordnungspolitische Rückbesinnung auf die Leistungsfähigkeit des Marktes.

[24] Schwerpunkte einer Reform der Wohnungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 1979, Nr. 10, S. 480 - 484, hier S. 481.

[25] Im Gespräch sind eine Umstellung des § 7 b EStG auf Abzugsbeträge von der Steuerschuld, eine Überprüfung der Berücksichtigung von Einliegerwohnungen und eine stärkere Begünstigung kinderreicher Familien ebenfalls beim § 7 b, eine Lösung des Fehlbelegungsproblems im sozialen Wohnungsbau durch Mietzuschläge, eine Einschränkung der steuerlichen Abschreibungen im Rahmen des „Bauherrn-Modells" und eine Sondersteuer für baureife Grundstücke. Vgl. dazu auch *Peter Hort*, Wohnungspolitik wie in Grimmburg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 25. 9. 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Wegen der starken Nachbarschaftseffekte, insbesondere in innerstädtischen Gebieten, müssen die Investitionsentscheidungen koordiniert und neue grundstücksübergreifende Lösungen ermöglicht werden. Diese städtebauliche Aufgabe kann durch Sanierungs- und Modernisierungsprogramme sowie durch flankierende Maßnahmen im Wohnumfeld erreicht werden. Instrumentell ist die Modernisierung in Schwerpunkten (Zonen) zu verbessern bzw. die Anwendung des Städtebauförderungsgesetzes zu vereinfachen. Alle anderen nicht auf Schwerpunkte konzentrierten Formen der Modernisierungsförderung, wie nach dem Modernisierungs- und Energieeinsparungsgesetz, sollten entfallen.

3. Für Randgruppen und Notfälle ist ein Bestand an Wohnungen vorzuhalten. Soweit es sich nicht um Spezialwohnungen handelt, eignen sich dazu die freigesetzten Sozialwohnungen. Die Sozialbindung im vorhandenen Bestand sollte nicht aufgehoben werden. Ein Stop des Sozialwohnungsbaus mit Ausnahme einiger Groß- und Spezialwohnungen führt bereits zu mehr Marktwirtschaft. Soweit der gegebene Bestand an Sozialwohnungen für diese eng begrenzte Aufgabe nicht ausreicht, ist daran zu denken, Wohnungen auf dem freien Markt anzumieten und an Sozialmieter weiterzugeben („leased housing"). Für alle Sozialwohnungen ist die Berechtigungsvoraussetzung periodisch zu überprüfen, so daß ein größerer Teil der Wohnungen jeweils für neue Mieter verfügbar ist oder die öffentlichen Zuwendungen verringert werden können. Sowohl beim sozialen Wohnungsbau, als auch beim „leased housing" sollte die Subvention gering gehalten werden, weil es hauptsächlich um die Verfügbarkeit geht.

4. Darüber hinausgehende sozialpolitisch motivierte Maßnahmen im Bereich der Wohnungspolitik wären grundsätzlich nicht erforderlich, wenn die verteilungspolitische Aufgabe, den Haushalten ein Mindesteinkommen zu sichern, befriedigend gelöst würde. Soweit dies nicht der Fall ist, kann auf Wohngeldzahlungen als Ersatzlösung zurückgegriffen werden, wobei die Bemessungsgrundlage vor allem durch Merkmale des jeweiligen Haushaltes und weniger durch Merkmale der Wohnung (Größe, Qualität, Mietniveau, Lage in einem Ballungsgebiet) bestimmt sein sollten.

Eine Beschränkung auf diesen Kern der Wohnungspolitik würde nicht nur mehr Effizienz, sondern auch mehr Gerechtigkeit vor allem dadurch sichern, daß die Zuteilungslotterie im sozialen Wohnungsbau aufgehoben würde. Die Bausparförderung und die Abschreibung nach § 7 b EStG sind in diesem Konzept nicht aufgeführt, weil sie nicht primär wohnungspolitischen Zielen dienen. Aus vermögenspolitischen Gründen mögen diese Regelungen durchaus beibehalten werden, wobei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Bausparförderung im Rahmen der allgemeinen Sparförderung sicherlich einen hohen Stellenwert hat, zumal der revolvierende Einsatz der gleichen Mittel ausgeschlossen ist[26].

Als besonders dringlich, aber wegen der Mietwohnungsknappheit in großen Städten gleichzeitig als besonders schwierig erscheint eine grundlegende Abschwächung des Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, weil sonst immer weitergehende Folge-Interventionen kaum zu vermeiden sind. Die Feststellung *Röpkes* bezüglich der Wirkung von Höchstmieten trifft auch auf die Begrenzung der Mietsteigerung voll zu: „Der nicht konforme Charakter einer Intervention zeigt sich nun darin, daß sie durch Lahmlegung der Preismechanik eine Situation herbeiführt, die sofort nach einem neuen und tieferen Eingriff ruft, der die bisher vom Markte besorgte Regulierungsfunktion nunmehr auf die Behörde überträgt[27]."

Der Eingriff in die Vertragsfreiheit der Mieter und Vermieter ist mit sozialpolitischen Argumenten nicht zu begründen. Deshalb sollte nach Lösungen gesucht werden, die den *Entscheidungsspielraum* der Mieter und Vermieter *erweitern* — und zwar auch gegenüber dem Zustand vor der Einführung des WKSchG — und die *Möglichkeiten der freiwilligen Absicherung* gegen Kündigungsrisiken *verbessern.* Dies käme auch den Haushalten zugute, die auf Grund eines Mischmietverhältnisses, z. B. Wohnung plus Gastwirtschaft, plus Bäckerei, plus landwirtschaftlichen Betrieb, keinen verstärkten Kündigungsschutz genießen, obwohl für sie noch mehr von einer Fortsetzung des Miet- oder Pachtverhältnisses abhängen mag als für den Mieter einer normalen Wohnung.

Abzubauen wären auch alle sozialpolitisch motivierten Eingriffe in die Preise über die Vergleichsmietenregelung. Versuche, auf dem Wohnungsmarkt durch wohnungspolitische Maßnahmen zu „tragbaren" oder „angemessenen", also „unter dem Marktpreis liegenden" Mieten zu kommen, führen zwangsläufig zu einer Verknappung des privaten Angebots. Dieser Zusammenhang sollte vom Agrarmarkt hinlänglich bekannt sein, auf dem umgekehrt über Preisstützungsmaßnahmen die landwirtschaftlichen Einkommen angehoben werden sollen. Folge dieser Sozialpolitik über die Preise sind Riesenüberschüsse an Milch, Getreide, Zucker usw. Abgesehen von diesen schwerwiegenden Marktstörungen ist auch die beabsichtigte sozialpolitische Wirkung zweifel-

[26] Vgl. *Johann Eekhoff, Olaf Sievert, Gerhard Werth,* S. 83/84.

[27] Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Bern, Stuttgart 1979, S. 260. *Guy Kirsch* stellt provokativ die Frage: „Könnte es sein, daß der Wohlfahrtsstaat seine eigene Klientel heranzieht, also — in einer merkwürdigen Perversion — jene Notlagen schafft, die er zu seiner Rechtfertigung braucht?", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. 5. 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

haft und willkürlich. Das wird ebenfalls im Vergleich zwischen Wohnungspolitik und Agrarpolitik deutlich. In der Wohnungspolitik wird versucht, die Preise niedrig zu halten (für „breite Schichten der Bevölkerung"). In der Agrarpolitik wird im Gegensatz dazu versucht, die Preise hoch zu halten zugunsten der Produzenten. Ein Quadratmeter Wohnfläche soll billig sein, ein Pfund Rindfleisch darf (soll) teuer sein. Auf beiden Märkten wird innerhalb der Zielgruppe völlig unzureichend differenzierend unterstellt, alle Begünstigten seien sozial schwach oder benachteiligt. Tatsächlich wird der Landwirt am stärksten gefördert, der die besten Böden, den größten Hof mit arrondierten Flächen, also ohnehin gute Einkommenschancen hat. Die Vorteile der Wohnungspolitik kommen — soweit sich überhaupt Nettovorteile ergeben — solchen Sozialmietern besonders stark zugute, die die Förderkriterien gerade noch oder schon nicht mehr erfüllen oder die sich, wie beim Kündigungsschutz, auch bisher gut zurechtfanden. Sozial schwache Vermieter, deren Position durchaus ungünstiger sein mag als die vieler Mieter, werden pauschal zu den Einkommensstarken geschlagen, so wie die Konsumenten von Agrarprodukten pauschal zur Finanzierung der Subventionen für Landwirte über Steuern und über Preise herangezogen werden.

Fazit: In einer (zweiten) grundlegenden Reform der Wohnungspolitik kommt es darauf an, Mut zu zeigen und auf die marktwirtschaftlichen Kräfte zu setzen, auch wenn diese erst mittelfristig spürbare Verbesserungen erwarten lassen. Die Alternative wäre eine weitere Verstrickung in Interventionen und eine Perpetuierung wohnungspolitischer Probleme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Theorie des Interventionsstaates: Die Rolle der Mietsozialwohnungen für die Wohnungsversorgung

Von *Eugen Dick*, Meckenheim

Dieses Korreferat hat eine doppelte Funktion. Einmal will ich mich mit den wichtigsten von Eekhoffs Thesen kurz auseinandersetzen[1]. Zum anderen will ich einige Ergebnisse von zwei Gutachten vom DIW und Infratest zu den Verteilungswirkungen des sozialen Wohnungsbaus in die Diskussion einbringen[2].

Die Gutachten wurden vom BMBau in Auftrag gegeben und die Fragestellungen und Lösungsansätze von Vertretern des BMBau wesentlich mitdiskutiert. An die Darstellung der Geschichte der Versuche zur Lösung der Probleme der Fehlbelegung und der Mietenverzerrung schließen sich einige Anmerkungen zur positiven Theorie staatlichen Handelns an.

1. Gründe für staatliche Eingriffe auf dem Wohnungsmarkt

Eekhoff lehnt unter Normalbedingungen und bei Abwesenheit externer Effekte sowohl die meritorische wie die sozialpolitische Begründung für Subventionen im öffentlichen Sektor ab. Darin dürfte die große Mehrheit der Zunft der Ökonomen mit ihm übereinstimmen.

Allerdings weist Eekhoff die deutschen Ökonomen nicht darauf hin, daß die meisten von ihnen als Eigentümer über die Sonderabschreibung des § 7 b eine Subvention bekommen haben, die höher ist als die Mietvorteile, die die meisten Mieter von Sozialwohnungen während ihres Lebens in Anspruch nehmen. Viele Bauherren dürften darüber hinaus durch das frühere „Regionalprogramm" oder heutige „Eigentumsprogramm" des Bundes begünstigt worden sein. Vielleicht wäre nach einem

[1] *Johann Eekhoff*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, S. 455 ff. dieses Bandes.

[2] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Bearbeiter: R. Ulbrich, Verteilungswirkungen des Förderungssystems für den Wohnungsbau Berlin, bisher unveröffentlicht. — Infratest, Bearbeiter: R. Weissbarth, B. Hess, Nutzung von Sozialwohnungen. Verteilungsbericht, Dezember 1979, bisher unveröffentlicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solchen Hinweis die Einstellung zu wohnungspolitischen Eingriffen anders!

Offensichtlich richtet sich aber die politische Praxis in allen westlichen im großen und ganzen marktwirtschaftlich organisierten Ländern nicht nach den Meinungen und Vorlieben der herrschenden Lehre. Es sei daran erinnert, daß die Bundesrepublik unter allen entwickelten Ländern mit Ausnahme der Schweiz das Land mit den geringsten Eingriffen in den Wohnungsmarkt ist. Erinnert sei an die große Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus und des Wohngeldes in Frankreich, den Niederlanden und Skandinavien sowie an die sehr hohen indirekten Subventionen für Eigentümer durch die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen in England und den USA. In fast allen Ländern sind auch die Mieten im privaten Sektor reguliert.

Der Widerspruch zwischen dem Rezept der herrschenden Lehre und der politischen Praxis läßt sich m. E. durch die folgenden Faktoren erklären:

(1) Marktbeziehungen von Mietern und Vermietern, die nur auf dem allgemein geltenden Eigentumsrecht basieren, entsprechen nicht den Präferenzen einer großen Zahl von Bürgern.

(2) Die Diskriminierung von Mietern durch Vermieter ist sehr viel häufiger als die Diskriminierung von Kunden durch Lieferanten bei den sonst üblichen stärker entpersönlichten Marktbeziehungen. Diese Diskriminierungen konzentrieren sich auf die Problemgruppen. Bezogen auf alle Mietverhältnisse sind sie jedoch nicht sehr häufig.

(3) Die Wohnungspolitik wird häufig als ein gesellschaftlich akzeptiertes Mittel der Umverteilung gesehen, während stärkere Umverteilungen über das Steuersystem durch die Gesellschaft abgelehnt werden. Allerdings werden die Möglichkeiten der Umverteilung durch wohnungspolitische Mittel überschätzt und die damit verbundenen Kosten unterschätzt.

(4) Der Marktzins ist erheblich höher als der Realzins, da er eine Inflationskomponente enthält. Dadurch werden insbesondere die Investitionen von Eigennutzern durch Liquiditätsengpässe erschwert. Die (erst seit kurzem) im Rahmen der „dynamischen Baufinanzierung" vom Kreditgewerbe angebotene Möglichkeit der Verlagerung der Zinslast in die Zukunft und der Tilgungsstreckung ist für den Haushalt mit unsicheren Erwartungen über Beschäftigung und Einkommen, also den typischen abhängig Beschäftigten, ohne öffentliche Garantien und möglicherweise Hilfen nicht akzeptabel.

(5) Die Vermeidung von Bestandsrenten, die im Hinblick auf die Einkommensverteilung gewöhnlich nachteilig sind, spielt auf dem Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

biet des Wohnungswesens mit Recht eine relativ große Rolle, da sich auf Grund der Langlebigkeit der Wohnungen die Vermeidung solcher Bestandsrenten nicht so negativ in den Produktionsentscheidungen niederschlägt wie in anderen Bereichen.

Auf Grund des begrenzten Raumes will ich nur das erste Argument weiter erläutern. Die Wohnung ist die Basis für die Entfaltung des Privatlebens. Nach kurzer Wohndauer bilden sich vielfältige Bindungen der Bewohner an Wohnung, Nachbarn und Stadtviertel heraus. Seit langem wurde die Unversehrtheit der Wohnung gegen Zugriffe Fremder, seien es andere Bürger oder Vertreter des öffentlichen Interesses, durch besondere Rechtsgarantien gesichert. Das Kündigungsschutzgesetz, das im Normalfall ein Dauerwohnrecht schafft, sichert das „Recht auf Heimat" auch gegenüber dem Wohnungseigentümer. Die Vergleichsmietenregelung ist die flankierende ökonomische Maßnahme, die dafür sorgen soll, daß das Kündigungsschutzgesetz nicht durch überhöhte Mietforderungen materiell ausgehöhlt werden kann. Sicherlich sollte die Vergleichsmietenregelung so ausgestaltet sein, daß zumindest für Wohnungen der letzten Baujahrgänge der Ertragsausgleich über Zeit nicht verhindert wird, so daß Wohnungsmangel und damit vermeidbare ökonomische Kosten nicht entstehen. Aber selbst wenn die quantitative und qualitative Wohnungsversorgung als Folge des Gesetzes nicht so gut ist wie ohne sie, ist dies ein Preis, den sicherlich viele Bürger und Politiker für die Sicherheit der Wohnung bereit sind zu zahlen.

Auch unter der Vergleichsmietenregelung gibt es noch einen relativ weiten Entscheidungsspielraum bei der Festlegung der Miete. Insoweit ist der Mieter der Macht des Vermieters unterworfen. Es gibt Gruppen von Bürgern, die diese Abhängigkeit der Mieter so unsympathisch finden, daß sie die administrierten Preise im sozialen Wohnungsbau den Marktmieten vorziehen.

Die Beispiele zeigen, daß staatliche Eingriffe nicht nur gewünscht werden können, weil der Umfang der Produktion und/oder des Konsums bestimmter Güter sowie ihre Verteilung für unzureichend gehalten werden — das wird üblicherweise mit der allokativen, distributiven und meritorischen Zielsetzung des staatlichen Handels angesprochen —, sondern auch die Art der vom Markt angebotenen Güter und Dienstleistungen (Wohnungsnutzung ohne Kündigungsschutz, Festlegung der Miete durch private Vermieter).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Sozialer Wohnungsbau oder Wohngeld

Wenn wohnungspolitische Eingriffe für notwendig gehalten werden, so hält Eekhoff Wohngeldzahlungen für vorzugswürdig gegenüber einem weiteren Bau von Sozialwohnungen. Auch damit dürfte Eekhoff sich in Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der Ökonomen befinden[3]. Die Liberalisierung des Wohnungsbestandes wird von Eekhoff abgelehnt. Bei diesem letzten Thema sind die Meinungen generell geteilt.

Ich will die drei Hauptargumente gegen den Neubau von Sozialwohnungen und für Wohngeld kommentieren:

1. Es wird angenommen, daß der Versorgungseffekt auf dem gesamten Markt durch den Bau von Sozialwohnungen als Folge des induzierten Rückgangs im Bau freifinanzierter Mietwohnungen relativ gering ist, während Wohngeldzahlungen einen erheblichen Anstoßeffekt haben. Die indirekten Wirkungen auf die Verteilung als Folge wohngeldinduzierter Mieterhöhungen werden deshalb auch als relativ gering angesehen. Der vermehrten Nachfrage nach Wohnungen entspricht ein höheres Angebot.

   Kritisch ist unter Berücksichtigung der heutigen Wohnungsmarktsituation zu dieser Position folgendes anzumerken:

   (1) Als Folge des Baus von Sozialwohnungen wäre dann mit einem relativ starken Rückgang der sonstigen Neubautätigkeit im Mietwohnungsbereich (und im Eigentumsbereich) zu rechnen, wenn das Angebot sehr renditeelastisch und die Nachfrage sehr preisunelastisch wäre.

   Bei der derzeitigen Struktur des Neubauangebots ist die Preiselastizität des Angebots relativ gering. Weniger als 30 % der Neubauwohnungen sind freifinanzierte Mietwohnungen, mehr als 70 % sind selbstgenutzte Eigentümerwohnungen. Bei den freifinanzierten Mietwohnungen dürften Sonderfaktoren wie vorhandene Grundstücke, hohe Liquidität etc. sowie steuerliche Überlegungen — insbesondere die Steuerfreiheit von realisierten Wertsteigerungen — so wichtig sein, daß Änderungen der Marktmieten als Folge des Baues von Sozialwohnungen nur relativ geringe Auswirkungen haben. Das Neubauangebot dürfte damit in der Bundesrepublik z. Z. erheblich weniger preiselastisch als in den Vereinigten Staaten z. B. sein.

   Amerikanische Untersuchungen kommen in Schätzungen für die Preiseleastizität der Wohnungsnachfrage nach Mietwohnungen

[3] Vgl. z. B. *Hans K. Schneider, Rolf Kornemann,* Soziale Wohnungswirtschaft, Studien zur Kommunalpolitik, Band 20, Bonn 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu Werten zwischen −0,2 und −0,8. Würde man diese Ergebnisse direkt auf die Bundesrepublik übertragen, so würde bei einem Mietwohnungsbestand von 13,5 Millionen eine Verringerung der Mieten um 1 % schon zu einem Zuwachs der Nachfrage nach Mietwohnungen in Höhe von 25 000 bis 100 000 Wohnungen führen.

Unter den Bedingungen amerikanischer Wohnungsmärkte auf der Nachfrageseite und deutschen Bedingungen auf der Angebotsseite würden erhöhte Wohngeldzahlungen also in erster Linie zu einer Einschränkung der Nachfrage bei den Nicht-Wohngeldempfängern und nur in sehr geringem Maße zu vermehrtem Angebot führen. Die deutschen Wohnungsmärkte sind durch relativ große Mietdifferenzen zwischen neu und seit längerer Zeit vermiete Wohnungen charakterisiert. Unter diesen Bedingungen dürfte das zusätzliche Angebot von Sozialwohnungen sich etwas stärker in der Mietentwicklung für neu erstellte Wohnungen bemerkbar machen, auch wenn die Bezieher von Sozialwohnungen als Nachfrager dieser neuesten Wohnungen nicht in Frage kommen. Gleichzeitig kommt es jedoch auch jetzt zu einer Ausweitung der Nachfrage im Bestand. Insgesamt gesehen dürfte auch unter diesen Bedingungen der Rückgang beim freifinanzierten Mietwohnungsbau weit schwächer sein als der Zuwachs von Sozialwohnungen.

(2) Wie die ökonometrischen Schätzungen von Abt auf der Basis von Daten für den Düsseldorfer Wohnungsmarkt gezeigt haben, wird nur ein Drittel der Wohngeldzahlungen in höhere Wohnkaufkraft umgesetzt[4], die restlichen zwei Drittel bewirken nur eine Verbesserung der Einkommenssituation.

(3) Durch das Wohngeld wird nur für jene 50 % der Wohngeldempfänger, die nicht Bewohner von Sozialwohnungen sind, die Wohnkaufkraft von Haushalten vergrößert, die Wohnungen mittlerer Qualität aus dem freifinanzierten Bestand nachfragen. Der über den Verbund der Wohnungsteilmärkte zu überwindende Abstand zum Markt für Neubauwohnungen ist recht groß. Zudem sind die meisten dieser Märkte durch das große Filterangebot aus der (subventionierten) Eigentumsbildung relativ entspannt. Es ist deshalb kaum damit zu rechnen, daß ein zusätzliches Angebot durch Neubau oder Modernisierung entsteht, so daß ein erheb-

[4] *Jörn Barnbrock, Stephen Majo,* Abt. Assosiates Forschung, Auswirkungen von Wohngeld auf den Wohnungsmarkt, Gutachten im Auftrag des BMBau, Bonn 1980, bisher unveröffentlicht; siehe auch: *Jörn Barnbrock, Stephen Mayo, Eugen Dick,* Subventionswirkung von Wohngeld, in: Stadtbauwelt 68, 71. Jg., 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

licher Teil der zusätzlichen Wohnungsnachfrage auch langfristig zu Mieterhöhungen im Bestand führt.

2. Es wird kritisiert, daß die Mieter von Sozialwohnungen sich nicht die von ihnen wirklich gewünschten Wohnungen aussuchen können, sondern ein Paketangebot akzeptieren müssen. Das wäre ein Mangel, da die Preise nicht die volle Höhe der Opportunitätskosten anzeigen. Auf der anderen Seite wird unterstellt, daß das Wohngeld dieser Forderung entspreche, weil es „einem Einkommenstransfer" am nächsten kommt[5].

   Demgegenüber ist zu fragen, ob das Modell der optimalen Anpassung an gegebene Präferenzen bei der Wohnungswahl für den typischen Bezieher von Sozialwohnungen realistisch ist. Für ihn gibt es doch nur die Alternative, eine freifinanzierte Wohnung zu akzeptieren, die ihm zufällig von einem Vermieter angeboten wird.

   Eekhoffs Argumentbündel spricht nicht eindeutig für das Wohngeld. Jedes Wohngeldsystem, bei dem das Wohngeld von der Höhe der Miete abhängig ist, verringert die marginale Miete, das ist die vom Wohngeldempfänger selbst für eine zusätzliche Wohnnutzungseinheit zu tragende Miete, ganz erheblich. Im deutschen Wohngeldsystem beträgt diese marginale Miete je nach Einkommen 30 bis 50 Prozent der an den Vermieter für die letzte Wohnnutzungseinheit zu zahlenden Miete. Damit gehen Mieten in das Entscheidungskalkül des Wohngeldempfängers ein, die erheblich niedriger als die marginalen Mieten der Sozialwohnungsbewohner sind. Ein Wohngeldsystem ohne verwaltungsmäßig schwer zu überprüfende Wohnflächenbegrenzungen erleichtert deshalb z. B. noch stärker als das System der Sozialwohnungen die Unterbelegung.

3. Im sozialen Wohnungsbau kann es in erheblichem Maße zu Fehlbelegung, Unterbelegung und Fehlsubventionierung kommen.
   Hierzu ist folgendes zu bemerken:

   (1) Die Kritik daran, daß ein relativ hoher Anteil der Mieter von Sozialwohnungen Einkommen hat, die über den Einkommensgrenzen für den Bezug von Sozialwohnungen liegen, ist eine Kritik am Gesetzgeber, nicht am Verwaltungsvollzug. Gesetzliche Einkommensgrenzen gibt es nur für den Bezug von Sozialwohnungen.

   (2) Die Fehlbelegung von Mietsozialwohnungen findet seit längerer Zeit bei Bürgern, Politikern und Wissenschaft größere Aufmerksamkeit als andere Fehllenkungen öffentlicher Subventionen. So

[5] *Johann Eekhoff*, S. 470.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beträgt der Barwert der öffentlichen Förderung der Eigentümer zwischen 10 000,— DM (reine § 7 b-Förderung), 25 000,— DM (§ 7 b + „Eigentumsprogramm" des Bundes) und 100 000,— DM (erster Förderungsweg, Eigentumsprogramm). Diese Förderungen nehmen entweder mit dem Einkommen zu (§ 7 b) oder sind nur abhängig vom Einkommen im Jahr vor der Förderungsentscheidung. Die Mietvorteile eines Sozialwohnungsbewohners betragen dagegen durchschnittlich jährlich 400,— bis 1 000,— DM. Außerhalb des Wohnungswesens gibt es Fehllenkungen von Subventionen, die beim einzelnen Geförderten zu noch größeren Begünstigungen führen, sozial noch ungerechter verteilt sind und die öffentlichen Haushalte noch stärker belasten. Diese Hinweise können die Fehlbelegung relativieren, aber nicht rechtfertigen.

(3) Soweit sich die Objektförderung auf Großkomplexe bezieht und im Interesse der möglichst genauen Lenkung der Subventionen zu den untersten Einkommensschichten niedrige Einkommensgrenzen festgelegt wurden, bildet sich eine hohe soziale Homogenität der Bewohner heraus.

Ein Blick auf die Probleme der Amerikaner zeigt plastisch die Gefahren der Ghettoisierung. Mit einer Wohngeldförderung ist diese offensichtlich nicht verbunden.

3. Verteilungseffekt des sozialen Mietwohnungsbaus

3.1 Ausmaß der Subvention nach Baujahrgängen und Subventionswirkungen

Durch den sozialen Wohnungsbau wird das Wohnen in zweifacher Weise subventioniert. Die massive Angebotsausweitung hat sicherlich das allgemeine Niveau der Mieten für freifinanzierte Wohnungen, insbesondere im Altwohnungsbestand, gesenkt. Diese Subventionswirkung kommt allen Mietern zugute; sie läßt sich aber nicht quantifizieren. Das ist nur möglich für jene Mietvorteile der Mieter von Sozialwohnungen, die darüber hinaus gehen und durch die Differenz zwischen den Mieten der Sozialwohnungen und der freifinanzierten Wohnungen definiert sind. Der Subventionswert setzt sich zusammen aus dem Zinsverzicht für öffentliche zinsgünstige Darlehen und den Aufwendungsbeihilfen. Die Tabelle 1 zeigt, daß der Subventionswert der öffentlichen Hilfen im sozialen Wohnungsbau dramatisch angestiegen ist. Immer war er erheblich höher als die Mietendifferenz. Der Abstand zur Mietendifferenz hat sich aber absolut und relativ erheblich erhöht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Vergleich zwischen dem Subventionswert der öffentlichen Hilfen für den sozialen Wohnungsbau und den Ertragsdifferenzen des freifinanzierten Wohnungsbaus

(Pro qm Wohnfläche und Monat) Baujahr	Subventionswert der öffentlichen Hilfen	Mieten-differenz	jährl. Wertzuw.	jährl. Steuerver-meidung*)
1965	1,45	0,90	2,85	0,95
1970	2,00	0,70	3,15	1,25
1975	5,45	1,70	3,50	2,30

Quelle: DIW, Tab. 1, S. 38, S. 109.

*) Im Jahr nach Fertigstellung bei Grenzsteuersatz von 0,5.

Für die Erklärung dieser Mietendifferenz muß man drei Faktoren berücksichtigen:

(1) Im freifinanzierten Wohnungsbau traten im Unterschied zum sozialen Mietwohnungsbau mit seinen an die Kosten gebundenen Mieten in der Vergangenheit monatliche Wertsteigerungen von — sehr vorsichtig berechnet — 3,— DM/m² — auf, die zudem bei den meisten Eigentümern auch bei Realisierung nicht steuerlich erfaßt werden.

(2) Die steuerlichen Verluste im freifinanzierten Mietwohnungsbau führen bei gleichzeitigen Gewinnen aus anderen Quellen zu einer Verschiebung der Gesamtsteuerlast in die Zukunft und endgültigen Steuervermeidung, wenn der Investor zwischenzeitlich auf ein anderes Objekt umsteigt. Bei Grenzsteuersätzen von 50% macht sich dieser Effekt 1975 mit netto 2,30 DM/m² bemerkbar.

(3) Auf Grund der Bindung der sozialen Mieten an die historischen Baukosten und der Orientierung der freifinanzierten Mieten an den jeweils aktuellen Baukosten — wenn auch mit Abschlägen — ist damit zu rechnen, daß die Mietvorteile des sozialen Wohnungsbaus langfristig größer und/oder die Subventionen geringer werden.

Im Ergebnis werden also die indirekten steuerlichen Subventionen des freifinanzierten Wohnungsbaus aus dem Zusammenwirken der steuerlichen Regelung des Verlustausgleichs zwischen verschiedenen Einkunftsarten und der Nichtbesteuerung der Wertsteigerungen über relaiv niedrige Mieten an die Mieter freifinanzierter Wohnungen weitgehend weitergegeben.

Die Zahlen zeigen aber auch, daß der soziale Wohnungsbau im Verhältnis zum freifinanzierten Wohnungsbau nicht unwirtschaftlich ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2 Die Verteilung der Mietvorteile auf Einkommensgruppen

Bei den ca. 4,5 Millionen Mietsozialwohnungen treten Mietvorteile in der Größenordnung von 2 Mrd. DM auf. Zu diesem Ergebnis kommen mit unterschiedlichen Methoden sowohl DIW wie Infratest. Ulbrich hat auf Grund der 1 %-Wohnungsstichprobe 1972 ihre Verteilung auf Einkommensgruppen berechnet (s. Tabelle 2).

Tabelle 2

Verteilung der Mietvorteile für die Bewohner von Sozialwohnungen auf Haushalte unterschiedlichen Einkommensniveaus

Vergleichbare Einkommenseinheiten	Haushalte in öffentl. geförderten Mietwohnungen	Haushalte in Mietwohnungen insges.	Mietvorteile für die Bewohner öffentl. geförderter Mietwohnungen
	v. H.		
unter 2	1,3	2,2	0,8
2 bis unter 3	7,1	7,6	5,5
2 bis unter 4	17,4	16,5	15,6
4 bis unter 5	20,9	18,6	19,5
5 bis unter 6	16,2	15,2	16,0
6 bis unter 8	21,7	21,1	22,6
8 bis unter 10	9,5	10,7	11,1
10 und mehr	5,9	8,1	8,9
insgesamt	100,0	100,0	100,0

Quelle: DIW, Teil 2, Tab. 8 b.

Dabei hat er die Einkommen nach Haushaltsgröße standardisiert. Durch eine solche Standardisierung sollen die Einkommen von Haushalten verschiedener Größe im Bezug auf den Lebensstandard, den sie ermöglichen, vergleichbar gemacht werden. Notwendig für die Umrechnungen ist ein Vergleichsmaßstab, der es gestattet, Einkommen, die den gleichen Lebensstandard sichern, zu definieren. Für diesen Zweck können die Sozialhilfesätze herangezogen werden. Die Einkommen von Haushalten sind dann vergleichbar, wenn sie das gleiche Vielfache der Sozialhilfesätze ausmachen. Solche Konzepte wurden vom BMBau der Ausgestaltung des Wohngeldsystems aber auch anderen Untersuchungen, wie zum Beispiel der Sozialwohnungsstudie, zugrunde gelegt. Wird der Einfluß der Familiengröße nicht ausgeschaltet, so scheint eine Politik, die sich tatsächlich auf relativ große Haushalte mit niedrigen Einkommen konzentriert, analytisch-statistisch Gruppen mit relativ hohen Einkommen zu begünstigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trotz einer solchen Bereinigung zeigt die Tabelle aber, daß bezogen auf alle Mieterhaushalte, die Mieter von Sozialwohnungen mit relativ hohen Einkommen überproportional und mit ganz niedrigen Einkommen unterproportional durch Mietvorteile begünstigt sind. Würde man jedoch alle Haushalte der Bundesrepublik als Bezugsgröße wählen, so wäre die obere Einkommensgruppe, die bevorzugt in Eigentümerwohnungen wohnt, wohl unterproportional begünstigt.

Dennoch bleibt festzustellen, daß das jetzige System der Zuweisung der Mietvorteile über die Einkommensprüfung bei Bezug kein geeignetes Verteilungsverfahren ist.

3.3 Verteilungseffekte des sozialen Mietwohnungsbaus 1978

Infratest befragte im Auftrag des BMBau 1978 ca. 3 600 Sozialwohnungsbewohner. Die im Abschnitt 3.3 beschriebenen Ergebnisse stammen aus dieser Untersuchung.

3.3.1 Fehlbelegung

Die Tabelle zeigt, daß bei Anwendung der ab dem 1. 4. 1980 geltenden Einkommensgrenzen auf der Grundlage der im September 1978 ermittelten Einkommen 22 % der Haushalte Mehrverdiener wären. Als Folge der Erhöhung der Einkommensgrenzen zum 1. 4. 1980 um ca. 20 % verringerte sich die Mehrverdienerquote um 17 %. Berücksichtigt man den zwischenzeitlichen Einkommensanstieg sowie die übliche Untererfassung der Einkommen bei Befragungen, so dürfte die Mehrverdienerquote noch um einiges höher sein. Darüber hinaus wird zwischen leichter, mittlerer, und deutlicher Überschreitung der Einkommensgrenze unterschieden (Überschreitung der Grenzen um bis zu 20 %, 20 bis 40 % und mehr als 40 %).

Tabelle 3

Wohnberechtigung und Mehrverdienerquote nach den alten und neuen Einkommensgrenzen (Prozentwerte)

Basis: 3.524	alte Einkommensgrenze	neue Einkommensgrenze
Berechtigte	59	75
Mehrverdiener	39	22
und zwar: leichte	18	10
mittlere	6	6
deutliche	15	6
Keine Angabe	2	3
Summe	100	100

Quelle: Infratest.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie zu erwarten, ist die Mehrverdienerquote stark von der Zahl der Verdiener abhängig. Die Mitarbeit einer weiteren Person genügt, um die Mehrverdienerquote von 12 % bei alleinverdienendem Haushaltsvorstand auf 36 % anwachsen zu lassen.

Die Mehrverdienerquote hängt sehr eng mit der Zusammensetzung der Haushalte zusammen. Die Mehrverdienerquote bei Familien mit Kindern beträgt 14 %, bei Familien ohne Kinder 33 %. Besonders gering ist sie bei kinderreichen Familien mit 3 % und bei Großhaushalten mit 10 %.

3.3.2 Unter- und Überbelegung

Ausgehend von bestimmten „Standardflächen", die besonders für Haushalte mit 3 und mehr Personen relativ hoch festgesetzt wurden, wurden Unter- und Überbelegungen in der folgenden Art definiert:

Art der Normabweichung	*Ausmaß der Normabweichung*
leichte Unterbelegung	+ 10 %
deutliche Unterbelegung	+ 25 %
leichte Überbelegung	— 15 % bei 1-Personen-Haushalt — 25 %
deutliche Überbelegung	— 25 % bei 1-Personen-Haushalt — 35 %

Im Durchschnitt sind 21 % der Sozialwohnungen unterbelegt, davon 10 % deutlich. 30 % sind überbelegt, davon 14 % deutlich. Bei den Wohnungen die nach 1970 fertiggestellt wurden, ist auf Grund der größeren Durchschnittsfläche die Quote der unterbelegten Wohnungen am höchsten (27 %). Auf der anderen Seite sind 35 % der vor 1960 fertiggestellten Wohnungen überbelegt.

Die Unterbelegung wächst mit der Wohnungsgröße.

Besonders häufig sind die billigsten Sozialwohnungen unterbelegt. Das läßt sich leicht durch den fehlenden wirtschaftlichen Zwang zur Anpassung der Wohnungsgröße an den Bedarf erklären.

Die höchsten Unterbelegungsquoten finden sich bei Sozialwohnungen im Besitz von privaten Wohnungs- und Wirtschaftsunternehmen, und zwar vor allem in den kleineren Gemeinden.

Unter- und Überbelegung ist stark von der Haushaltsgröße abhängig. Wie erwartet, ist die Quote der Unterbelegung bei kleinen Haushalten am höchsten.

Generell besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Flächenversorgung und der Einkommenssituation (gemessen in vergleichbaren Einkommenseinheiten). Mit steigendem Einkommen nimmt die Unterbelegungsquote zu und die Überbelegungsquote ab. Von den Haushalten mit den geringsten Einkommen lebt die Hälfte in zu kleinen Wohnun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen. Diese Quote nimmt mit steigendem Einkommen bis auf 15 % bei den Spitzenverdienern ab. Parallel dazu erhöht sich die Unterbelegungsquote von 10 % bei den einkommenschwächsten Haushalten bis auf 34 % bei den Spitzenverdienern.

Die These, daß große billige Sozialwohnungen auch nach Haushaltsverkleinerungen nicht oder nur sehr zögernd aufgegeben werden und das einen erheblichen Anteil der Unterbelegung im gesamten Sozialwohnungsbestand erkläre, wird durch das vorliegende Material bestätigt. Die Unterbelegungsquote in diesem Teil des Bestandes liegt mit 45 % ganz erhblich über dem Durchschnitt des Gesamtbestandes (21 %).

3.3.3 Fehlsubventionierung

In der Untersuchung wurde auch analysiert, wie hoch die Belastungen des Nettoeinkommens der Mieter bei normgerechten Wohnungen wären und wie groß der Anteil der Haushalte ist, deren Belastungen niedriger als bestimmte unterstellte Normbelastungen sind (fehlsubventionierte Haushalte). Diese Frage ist umfassender als die Frage nach der Quote der Mehrverdiener, da das Ausmaß der Fehlsubventionierung nicht nur von der Überschreitung einer Einkommensgrenze — wie die Mehrverdienerquote — sondern von dem genauen Einkommen und von der Miete im Verhältnis zur Qualität der Wohnung abhängig ist. Mangels entsprechender Festlegungen durch den Gesetzgeber wurden die folgenden Normbelastungen des Nettoeinkommens für Wohnungen mit Bestausstattung und Standardflächen unterstellt:

	Einkommen unterhalb von 75 % der Einkommensgrenze	Einkommen oberhalb von 75 % der Einkommensgrenze
1-Personen-Haushalte	17 %	19 %
2-Personen-Haushalte	16 %	18 %
3-Personen-Haushalte	15 %	17 %
4- und mehr Personen-Haushalte	14 %	16 %

Eine leichte bzw. deutliche Fehlsubventionierung liegt vor, wenn die Belastung um höchstens 3 % bzw. um mehr als 3 % unter der Normbelastung liegt.

Die von den Haushalten tatsächlich getragenen Belastungen dürften etwas niedriger sein als im folgenden dargestellt, da die Einkommen etwas zu niedrig angegeben sein dürften.

Im Durchschnitt geben die Sozialmieter 16 % ihres Nettoeinkommens für die Kaltmiete aus.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Würden sie alle Wohnungen mit Standardflächen und Bestausstattung bewohnen, so wäre die Belastung 20%. Dagegen beträgt die unterstellte Normbelastung im Durchschnitt 16%.

Hält man also die unterstellten Belastungsnormen für vernünftig, so kann keine Rede davon sein, daß die Sozialwohnungsmieter im Durchschnitt zu niedrige Mieten zahlen. Allerdings tragen 42% der Haushalte Belastungen, die unter den Normbelastungen liegen, 12% sind leicht, 30% deutlich fehlsubventioniert. Bei den Fehlsubventionierten ist die Belastung im Durchschnitt immerhin um 5% niedriger als die Normbelastung.

Der Anteil der deutlich Fehlsubventionierten beträgt im Sozialwohnungsbestand, der vor 1960 erstellt wurde, 33%, für die Baujahre 1961 bis 1969 27% und für die Baujahre 1970 und später 21%.

Der Anteil der Fehlsubventionierten ist stark vom Haushaltstyp abhängig: 2/3 der reinen Erwachsenenhaushalte mit 3 und mehr Personen sowie 71% der kinderlosen Ehepaare im erwerbsfähigen Alter sind fehlsubventioniert. Haushalte mit Kindern haben dagegen überwiegend eine Belastung zu tragen, die über den politischen Normvorstellungen liegt. Unterdurchschnittlich ist die Fehlsubventionierungsquote auch bei den Normalhaushalten (36%), bei den Rumpfhaushalten (= Haushalte mit Kindern ohne Elternpaar) (20%) und bei den Kinderreichen (14%).

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Fehlbelegung und Fehlsubventionierung: Mehr als 95% der Fehlbeleger sind auch fehlsubventioniert.

3.4 Erklärung der Verteilungswirkungen

Die Hauptursache für die Überschreitung der Einkommensgrenze ist der zwischenzeitliche Einkommensanstieg während der Wohndauer. So beträgt die Fehlbelegungsquote innerhalb der ersten 2 Jahre nach Einzug 14% und steigt dann auf 30% nach ca. 15jähriger Wohndauer an. Erwerbstätige Haushalte mit einem Verdiener sind nur zu 13% Fehlbeleger, erwerbstätige Haushalte mit mehreren Verdienern zu 37% und Rentnerhaushalte zu 18%. Diese Zahlen spiegeln in etwa den Verlauf der Einkommensentwicklung während eines Familienzyklus wider. Überraschend ist, daß die Einkommensminderung bei Erreichen des Rentenalters offensichtlich nicht so stark ausfällt, daß die Fehlbelegungsquote sehr stark zurückgeht.

Die Unterbelegungsquote sinkt zunächst mit wachsender Wohndauer, dann steigt sie wieder an. Auch das läßt sich als Resultat des Familienzyklus interpretieren. Junge Familien wählen bei der Wohnungssuche bereits so große Wohnungen, daß spätere Kinder darin untergebracht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden können. Nach Auszug der erwachsenen Kinder und möglicherweise Tod des Ehemannes werden diese Haushalte wieder zu Unterbelegern. Deshalb ist die Quote der Unterbelegung bei Kleinhaushalten am höchsten.

Für die Erklärung der Schwächen in den Verteilungswirkungen des sozialen Wohnungsbaues ist nicht nur die Zurückhaltung des Staates im Erlaß schärfer differenzierter Regelungen sowie der Familienzyklus verantwortlich, sondern auch die Belegungspraxis der Unternehmen. In etwa 30% bis 40% der jährlich etwa 250 000 Wiederbelegungen von Sozialwohnungen wählen die Wohnungsunternehmen aus den Haushalten aus, die sich bei ihnen bewerben und einen Wohnberechtigungsschein nachweisen können. Dieser wird auf Grund einer Einkommensüberprüfung von den Wohnungsämtern erteilt. In den anderen Fällen können die Wohnungsunternehmen nur aus einer beschränkten Zahl von Haushalten auswählen, die von den Wohnungsämtern benannt werden.

Nicht nur die privaten, auch die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen haben ein Interesse daran, möglichst gute Mieter zu haben. Im Zweifel entscheiden sie sich deshalb unter den Haushalten, deren Einkommen die Einkommensgrenzen unterschreiten, für solche, die relativ hohe Einkommen haben. Damit ist das Mietausfallwagnis geringer, auch besteht die Vermutung, daß sie sich mehr um die Wohnungen kümmern.

Besonders stark ausgeprägt ist diese Vorliebe für den guten Mieter bei den Wohnungsgenossenschaften. Hier herrscht sozusagen ein Kooptationssystem. Soweit die Wohnungsunternehmen allerdings den Städten gehören, versuchen sie teilweise bewußt solche Haushalte zu bevorzugen, die von anderen Vermietern nicht aufgenommen werden.

4. Initiativen zum Abbau der Fehlsubventionierung und ihre Geschichte

Erste Versuche, das Problem der Fehlbelegung zu lösen, gab es in der Lücke-Ära 1962. Weitere Anläufe fanden 1966, 1971 und 1973/74 statt. Die neueste Initiative wird seit Juni 1980 verfolgt.

Die Fehllenkung der Mietvorteile läßt sich einmal auf das Kostenmietsystem, zum anderen auf das Prinzip der einmaligen Einkommensüberprüfung bei Bezug zurückführen.

Dementsprechend setzen die Initiativen einmal bei einer Variation des Kostenmietsystems, zum anderen bei der Einkommensüberprüfung an.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.1 Vorschläge zur Mietentzerrung

Ursprünglich war die Miete nur abhängig von den historischen Gestehungskosten der Wohnung sowie den Finanzierungsbedingungen im Entstehungszeitraum. Wegen des inflationsbedingten Kostenanstiegs führte das zu Mietunterschieden, die nicht durch Wohnwertunterschiede gerechtfertigt waren. Seit 1968 versucht man deshalb, durch eine höhere Verzinsung der Darlehen für früher gebauter Wohnungen zu große Mietunterschiede abzubauen. Bisher wurden für alle Wohnungen, die vor 1960 gefördert wurden, die Zinsen von 0,5 % auf 4 % erhöht. Bei den Förderjahrgängen 1960 bis 1962 ist die Verzinsung des öffentlichen Baudarlehens um 0,30 DM/m² angehoben worden. Darüber hinaus haben die Länder durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 einen vergrößerten Spielraum, auch die Darlehenszinsen für zu billige Wohnungen der Förderungsjahrgänge 1960 ff. auf 4 % anzuheben, allerdings nur innerhalb wohnwertorientierter Mietobergrenzen.

Durch das Wohnungsbauänderungsgesetz 1980 wurde auch die Möglichkeit zur nachträglichen Bildung von größeren Wirtschaftseinheiten verbessert, durch die Mietunterschiede intern ausgeglichen werden können.

Immer wieder wurde geprüft, ob die Mietentzerrung nicht nur so global, sondern auch wohnwertorientiert durchgeführt werden könnte. So wurde von der Gewos ein Wohnwertmietensystem vorgeschlagen, bei dem die Abschöpfung bei Haushalten, deren Mieten niedriger als der durchschnittliche Wohnwert der Sozialwohnungen sind, zur Nachsubventionierung der überdurchschnittlich hohen Mieten dienen sollen. Voraussetzung war ein standardisiertes Bewertungssystem für den Wohnwert. Dieses Modell wurde später quantifiziert. Bei einem Umverteilungsvolumen von ca. 1 Mrd. DM würde das Schwergewicht der Mietenausgleichsleistungen bei den Baujahrgängen vor Mitte der 60er Jahre liegen. Dieses Modell wurde nicht nur wegen des hohen Verwaltungsaufwandes abgelehnt, sondern wohl auch wegen des ungünstigen politischen Kalküls: Die Zahl der zu belastenden Mieter wurde gut doppelt so hoch geschätzt wie die Zahl der begünstigten Mieter. Auch vereinfachte Modelle wurden abgelehnt.

4.2 Einkommensorientierte Initiativen

Zwangskündigungen scheiden wegen des allgemeinen Kündigungsschutzes von vornherein als Lösung aus.

Wenn die Mietverzerrung beseitigt wäre, so würden unterschiedliche Wohnwerte der Wohnung und Einkommen der Bewohner am gerechtesten durch das negative Wohngeld erfaßt. Haushalte, bei denen der An-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teil der Miete am Einkommen bestimmte Belastungssätze unterschreitet, müssen eine zusätzliche Miete zahlen. Die Gesamtbelastung darf einen dem Wohnwert angemessenen Höchstbetrag nicht übersteigen. Die Mieten im freifinanzierten Bereich des Wohnungsmarktes sind somit die Begrenzung. Ein solches Modell war 1973 bis zur Gesetzesreife vorbereitet. Die damals vorgeschlagenen Belastungssätze waren jedoch mit 10% bis 14% recht niedrig.

Das Bremer Modell besteht in der Förderung mit befristeten Aufwendungszuschüssen, deren Weitergewährung von der Unterschreitung bestimmter Einkommensgrenzen abhängig gemacht wird. Es wird in Bremen seit 1966 praktiziert. Seit 1971 baut auch Nordrhein-Westfalen die Weiterzahlung des Aufwendungszuschusses ab dem 4. Jahr ab. Neuerdings wird ein solches Modell auch von Bayern angewandt. Diese Regelungen lassen sich jedoch nicht auf Sozialwohnungen übertragen, für die eine solche Regelung nicht von vornherein in dem Vertrag mit dem Wohnungseigentümer vorgesehen war.

Im Rahmen einer bundesgesetzlichen Regelung könnten jedoch von jenen Haushalten, deren Einkommen die Einkommensgrenzen überschreiten, nach Einkommen gestaffelte Ausgleichszahlungen verlangt werden. Juristischer Ansatzpunkt wäre eine auf z. B. 4 Jahre befristete Wohnberechtigung, die ggfs. nur unter der Auflage solcher Ausgleichszahlungen erneuert wird. Dieser Gedanke wurde schon 1971 entwickelt, 1973 verfeinert und wird z. Z. weiter verfolgt.

Außer dem negativen Wohngeld lassen sich alle Lösungen auch auf die im 1. Förderungsweg geförderten Eigentümer anwenden.

4.3 Gründe für ausbleibende Lösungen des Fehlbelegungs- und Fehlsubventionierungsproblems

Am auffälligsten ist es, daß es trotz eines breiten Mißbehagens bisher zu keiner allgemeinen Lösung gekommen ist. Hierfür sehe ich mehrere Gründe:

(1) Politisches Kalkül

Aus der Sicht der Politiker bestimmen folgende Faktoren wesentlich das Kalkül:

1. Wie groß ist die Zahl der Belasteten und Begünstigten?
   Bei der Wohnwertmiete wurde die Zahl der zu belastenden Mieter gut doppelt so hoch geschätzt wie die Zahl der begünstigten Mieter. Bei der Ausgleichsabgabe wird mit 20% belasteten Haushalten gerechnet. Begünstigt wären in diesem Fall die Mieter der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aus den Erlösen zusätzlich geförderten Mietwohnungen oder alle Steuerzahler, deren Beitrag zur Finanzierung des sozialen Mietwohnungsbaus verringert werden könnte.

2. Welche Prüfungen sind bei wieviel Haushalten notwendig?

   Hier schneidet insbesondere die Fehlbelegungsabgabe schlecht ab, weil die Einkommen aller Mieter überprüft werden müßten, aber nur ein Fünftel von ihnen würden zur Zahlung herangezogen. Die Widerstände gegen Einkommensprüfungen außerhalb der Einkommenssteuerveranlagung sind sehr hoch.

3. Wie schätzen die Betroffenen das Problem ein?

   Die Mehrbelasteten sind moralisch entrüstet, weil sie die gewohnten niedrigen Mieten weitgehend als ihr gutes Recht ansehen. Entsprechend schwer ist es, ihre Entrüstung politisch zu binden. Dagegen sind die Begünstigten bei der Ausgleichsabgabe z. B. kaum identifizierbar oder ihre Begünstigung ist vom allgemeinen Steuerzahler kaum spürbar.

4. Welche Wahrscheinlichkeit besteht, daß Belastete und Begünstigte Ablehnung und Zustimmung artikulieren und politisch wirksam einbringen?

   Der Protest der Belasteten hat über Medien, Leserbriefe, Briefe an den Minister und an Abgeordnete und Protest bei den Gewerkschaften größere Chancen zur Wirksamkeit als die Zustimmung der Begünstigten. Noch größer wird die politische Wirksamkeit des Protests, wenn sich die Mehrbelastungen räumlich in Großwohnanlagen und Wahlkreisen einzelner einflußreicher Abgeordneter konzentrieren.

5. Hat die Beseitigung der Fehlbelegung und Fehlsubventionierung Symbolwert weit über den direkt betroffenen Bereich hinaus?

   Das bisherige Kalkül politischer Arithmetik kann außer Kraft gesetzt werden, wenn die Fehlbelegung zum Symbol wird für die Unfähigkeit des Staates, angesichts traditioneller Besitzstände Gerechtigkeit herzustellen. Die Lösung der Fehlsubventionierungsfrage hätte dann weitreichendere Konsequenzen, die Gewichte im politischen Kalkül würden sich verschieben. Nach Gesprächen mit vielen nur beiläufig mit wohnungspolitischen Problemen Vertrauten scheint mir, daß die Fehlbelegungsfrage einen solchen Symbolwert haben könnte.

(2) Wirtschaftliches Kalkül

Öffentlich wurde wesentlich das Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Mehreinnahmen als Hinderungsgrund genannt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vergleicht man nur zusätzlichen Verwaltungsaufwand und die Mehreinnahmen, so ist das eine kurzsichtige Betrachtungsweise. Die langfristigen Auswirkungen auf die Belegung werden damit unterschätzt. Erhöhte Mieten verringern den Anreiz für Haushalte mit relativ höheren Einkommen, freiwerdende Sozialwohnungen zu suchen und zu beziehen bzw. solche zu behalten. Insbesondere steigt der Anreiz, unterbelegte Sozialwohnungen aufzugeben. Die Mieterhöhung müßte allerdings so spürbar sein, daß sie nicht nur die wirtschaftlichen Entscheidungen beeinflußt, sondern auch politisch weh tun kann.

Damit ständen mehr Sozialwohnungen aus dem Bestand für Zielgruppen zur Verfügung. Die Neubauproduktion, die pro Wohnung Subventionskosten im Barwert von ca. 80 000,— DM verursacht, kann verringert werden. Diese Kosten sind als Opportunitätskosten dem Verwaltungsmehraufwand zusätzlich zu den Mehreinnahmen gegenüberzustellen.

(3) Problemdruck

Die Fehlbelegungsdiskussion ist in den letzten Monaten wieder in Gang gekommen. Grund sind die Verknappungen auf bestimmten Wohnungsmärkten in Ballungsgebieten, insbesondere in München. In München hat das zum Beispiel zu einem dramatischen Anstieg der Zahl der dringenden Fälle auf den Wartelisten der Wohnungsämter geführt. Nicht die dauerhafte Fehllenkung von Subventionen, sondern der akute Wohnungsnotstand ist der Auslöser und der politische Treibstoff für den Druck von der Basis, das Fehlbelegungsproblem zu lösen.

4.4 Die beschränkte Regulierungsfähigkeit des Interventionsstaats

Die Darlegungen zeigen, welche Schwierigkeiten der demokratisch verfaßte Interventionsstaat hat, Begünstigungen, die einmal eingeräumt wurden, zielgerecht einzuschränken. Generell dürfte sich damit ein Teil der Überlastung der Staatsfinanzen erklären. Bei der Einführung neuer Förderungsinstrumente und Leistungen sollte man berücksichtigen, daß der Staat „beim ersten frei, dann aber ein Knecht ist".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausgabenexplosion im Gesundheitssektor: Folge einer ordnungspolitischen Fehlsteuerung

Von *Eckhard Knappe*, Trier

1. Die Ausgabenentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung wies vor allem in den Jahren 1970 - 1975 insbesondere in den Teilsektoren „zahnärztliche Leistungen und Zahnersatz" sowie „stationäre Krankenhausbehandlung" Wachstumsraten auf, für die in der öffentlichen Diskussion, aber auch in zahlreichen wissenschaftlichen Beiträgen das Schlagwort von der „Kosten-" oder richtiger „Ausgabenexplosion" geprägt wurde. Seit 1975 hat sich diese Entwicklung der Ausgaben im Gesundheitssektor zwar verlangsamt, was zuweilen als Erfolg der getroffenen Gegenmaßnahmen (Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz, Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen) gedeutet wird. Die theoretische Diskussion über die Effizienz dieser Gegenmaßnahmen (insbes. die Konzertierte Aktion) sowie die in jüngster Zeit wieder steigenden Zuwachsraten deuten darauf hin, daß das Problem „Ausgabenexplosion" keinesfalls als gelöst betrachtet werden kann, sondern als Dauerproblem zu betrachten ist.

Sofern für die Entwicklung der Ausgaben lediglich Ursachen wie „zunehmende Morbidität" (als Folge von Bewegungsmangel, Fehlernährung, Verschlechterung der Altersstruktur u. a.), Verlagerung der autonomen Nachfrage in den Dienstleistungssektor „Gesundheitswesen" u. ä., also überwiegend Faktoren, die mit einer autonomen Entwicklung der Nachfrage zusammenhängen, genannt werden, könnte man diese Entwicklung durchaus positiv beurteilen, spiegelte doch die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen dann vor allem eine flexible Anpassung des Gesundheitsangebots an autonome Veränderungen der Gesundheitsnachfrage wider. Hinweise auf andere Ursachen der Ausgabenentwicklung, wie z. B. einen kostenintensiven, technisch-medizinischen Fortschritt, wie überdurchschnittlich schnell steigende Preise für Gesundheitsleistungen u. ä. aber auch die seit langem geführte Diskussion um die Frage einer autonomen Nachfrage, um Unter- und Überversorgungen im Gesundheitssektor deuten an, daß offenbar die vorgenannten Anpassungsprozesse nicht allein die Ursache für die Ausgabenentwicklung darstellen können[1].

[1] Vgl. *Frieder Naschold, Elke Naschold*, Die Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Ursachen, in: Der Bürger im Staat, 1976, S. 223 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hier soll nun die implizit im Thema angesprochene These vertreten und untersucht werden, daß ein Großteil der Ursachen für die zu beobachtende Ausgabenentwicklung *auch* in einer *ordnungspolitischen Fehlsteuerung* zu suchen ist, in einer Organisationsstruktur des Gesundheitssektors, die automatisch zu einer überproportionalen Ausweitung der Gesamtausgaben führt.

2. *Ausgangspunkt der Analyse* ist ein *ökonomisches Globalmodell*[2], in dem in extrem vereinfachter Form die grundlegende Organisationsstruktur des Gesundheitssektors einzufangen versucht wird, indem die wichtigsten Beziehungen zwischen den Entscheidungsträgern in ihrem Zusammenwirken dargestellt werden sollen, und aus dem abgeleitet werden kann, welche Entwicklungstendenzen des Gesundheitssektors zu erwarten sind[3].

Ökonomen versuchen gemeinhin die Welt wirtschaftlicher Abläufe nach einem ganz bestimmten *Erklärungsmuster* zu analysieren.

Das, was in der Wirtschaft geschieht, ist die Folge von Entscheidungen der beteiligten Entscheidungsträger (normalerweise Haushalte und Unternehmen). Diese ergeben sich

(a) aus den Zielsetzungen der Entscheidungsträger und

(b) aus den wirtschaftlich-gesellschaftlichen Rahmendaten,

die bestimmen, in welcher Weise und in welchem Umfang die originären Ziele realisiert werden können. Das Ergebnis aus beidem ist die tatsächliche, zu erklärende Entscheidung, wobei Ziele und Rahmendaten nicht als voneinander unabhängig zu betrachten sind.

Wenn nun die vom *Eigennutzverhalten* der Haushalte und Unternehmen ausgehenden ökonomischen Theorien eine vergleichsweise gute Prognosefähigkeit besitzen, liegt es nahe, eine Analyse des Gesundheitssektors nach demselben Erklärungsmuster zu versuchen. Auch im Bereich des Gesundheitssektors agieren Haushalte und Anbieter von

---

[2] Auf die Notwendigkeit einer Gesamtanalyse haben z. B. F. und E. Naschold hingewiesen; vgl. *Frieder Naschold, Elke Naschold,* S. 223; vgl. auch *H. F. Mueller, W. Uphoff, Herbert Zöllner,* Nachfrage versus Bedarf, in: Ingar Brüggemann, Detlef Schwefel, Herbert Zöllner (Hrsg.), Bedarf und Planung im Gesundheitswesen, Köln-Lövenich 1978, S. 65 - 69, S. 69.

[3] In der Literatur zum Gesundheitssektor sind bis heute Arbeiten, die sich dieser skizzierten ökonomischen Untersuchungsmethode bedienen, weit in der Minderzahl. Zu nennen wären hier beispielsweise *Herbert Weissenböck,* Studien zur ökonomischen Effizienz von Gesundheitssystemen, Stuttgart 1974; *Alan L. Sorkin,* Health Economics, Lexington/Mass. u. a. 1975; *Anthony J. Culyer,* Need and the National Health Service, London 1976; *Philipp Herder-Dorneich,* Wachstum und Gleichgewicht im Gesundheitswesen, Köln, Opladen 1976; *Joseph P. Newhouse,* The Economics of Medical Care, Reading/Mass. u. a. 1978; *Klaus Schaper,* Kollektivgutprobleme einer bedarfsgerechten Inanspruchnahme medizinischer Leistungen, Frankfurt 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gütern. Die Haushalte üben als Versicherte wie normale Haushalte, eine Nachfrage nach Risikenschutz bei (Versicherungs-)Anbietern aus. Die *Patienten,* eine Teilgruppe der *Versicherten,* bzw. nichtversicherte Patienten verfolgen das „eigennützige" Ziel, durch den Kauf von Gesundheitsleistungen gesund zu werden.

Anbieter, im wesentlichen Ärzte, Krankenhäuser, Apotheken und Pharmaproduzenten, verfolgen ebenfalls ihre eigennützigen Ziele wie Einkommen, Macht, Prestige, Freizeit und — vermutlich wie andere Berufsgruppen auch — berufsethische Ziele. Im folgenden soll also dem Gang dieser skizzierten *ökonomischen Untersuchungsmethode* gefolgt werden[4].

3. Versucht man in stark vereinfachter Form *die Ziele der Anbieter im Gesundheitssektor,* wobei wir uns zur Vereinfachung lediglich auf den Bereich *ambulanter ärztlicher Dienstleistungen* beziehen wollen, in *genereller* Form zu beschreiben, so wird man davon ausgehen müssen, daß Ärzte, wie andere Individuen auch, bestrebt sein werden, durch ihre Entscheidungen und Handlungen ihren Nutzen (U) zu mehren. Wichtigster, nutzenbestimmender Faktor dürfte auch hier das Einkommen (Y) sein. Daneben werden in der Literatur als bedeutende, nutzenbestimmende Faktoren die Freizeit (Z) oder umgekehrt die zeitliche Arbeitsbelastung als auch in starkem Maße berufsethische Zielsetzungen (E) diskutiert. Die Nutzenfunktion hätte formal dann folgende Form [$U = f(Y, Z, E)$].

Ohne auf die schwierigen Fragen einer derartigen, globalen ärztlichen Zielfunktion im einzelnen einzugehen[5], soll hier in grober Vereinfachung angenommen werden, daß das dominierende, handlungsbe-

---

[4] Vgl. außer den bereits zitierten Arbeiten *Klaus-Dirk Henke,* Ursachen der Kostensteigerungen, in: Wirtschaftsdienst 1977, Nr. 4, S. 179 - 183; *Bernhard Külp,* Kontrollmechanismen innerhalb des Gesundheitswesens, in: Wilfrid Schreiber (Hrsg.), Gesetzliche Krankenversicherung in einer freiheitlichen Gesellschaft, Berlin 1963; *Bernhard Külp,* Zur Problematik kollektiver Leistungen im Gesundheitsbereich, in: Hauswirtschaft und Wissenschaft, Bd. 26, 1978, S. 204 - 210; *Bruno Molitor,* Die selbstgeschaffenen Risiken einer fehlgesteuerten Sicherheit. Das Phänomen des „moral hazard", in: Arbeit und Sozialpolitik, 1975, Nr. 1, S. 11 - 15; *Bruno Molitor,* Moral Hazard in der Sozialpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1976, Nr. 5, S. 240 - 242; *Günter Neubauer,* Sozialökonomische Probleme eines staatlichen Gesundheitsdienstes, Heidelberg 1975; *Walter Hamm,* Irrwege der Gesundheitspolitik, Tübingen 1980.

[5] Vgl. für eine ausführliche Diskussion der Angebotsbeziehungen im Gesundheitssektor *Robert G. Evans,* Supplier-Induced Demand: Some Empirical Evidence and Implications, in: M. Perlman (Hrsg.), The Economics of Health and Medical Care, London 1974, S. 162 - 173; *Peter Zweifel,* Professional Ethics, Nonprice Rationing and Supplier Induced Demand in a Model of Physician Behavior, Discussion Paper des Instituts für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich, Nr. 7901/1979; *Martin S. Feldstein,* The Rising Price of Physicians' Services, in: Review of Economics and Statistics, Vol. 52, 1970, S. 121 - 133.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stimmende Argument der ärztlichen Zielfunktion — soweit sich hieraus typische Konsequenzen für das Angebot des gesamten Gesundheitssektors ergeben — im *Streben nach hohem Einkommen* gesehen werden kann.

Die „ethische Komponente" der Zielfunktion deutet darauf hin, daß Ärzte auch bestrebt sein werden, im Interesse ihrer Patienten die Menge als auch die Qualität der von ihnen erbrachten Leistungen soweit wie möglich *auszudehnen.*

Im Gegensatz dazu bewirkt eine hohe Bewertung der „Freizeit" eher eine Tendenz zur *Einschränkung* des Leistungsangebotes. Da sich die beiden Teilkomponenten der Zielfunktion in ihren Auswirkungen auf das Leistungsangebot tendenziell kompensieren, scheint die Konzentration auf das Einkommensstreben als dominierender Bestimmungsgrund in der ärztlichen Zielfunktion für die hier zu untersuchende globale Frage „akzeptabel". Diese Argumente deuten darauf hin, daß in bezug auf ärztliche Leistungen das *Angebotsverhalten* der Ärzte in seiner Grundstruktur durchaus dem Angebotsverhalten in anderen Sektoren vergleichbar ist. Geht man davon aus, daß beim Angebot ärztlicher Dienstleistungen[6] Stückkosten entstehen, die den in anderen Sektoren typischerweise unterstellten u-förmigen Verlauf aufweisen, so lassen sich die Angebotsbeziehungen in einem Preis/Mengendiagramm abbilden (vgl. Abb. 1). Die u-förmige[7] Stückkostenkurve gibt dabei alle Preis/Mengenkombinationen an, die gerade die gesamten entstehenden Stückkosten decken. Ein Gewinn entsteht bei den auf dieser Kurve liegenden Preis/Mengenkombinationen nicht, sie kann daher auch als „Isogewinnlinie für einen Gewinn von Null" betrachtet werden. Isogewinnkurven, die Preis/Mengenkombinationen für einen über „Null" liegenden Gewinn symbolisieren, liegen über dieser Stückkostenkurve, und zwar um so höher, je höher der durch die jeweilige Kurve symbolisierte Gewinn ist. Geht man nun von der globalen Zielfunktion des ärztlichen Leistungsangebots aus, so werden die Ärzte durch ihre Entscheidungen ein möglichst hohes Einkommen oder formal gesprochen, Situationen auf einer möglichst hochliegenden Isogewinnkurve anstreben. Aus den bisherigen Überlegungen läßt sich daher eine Antwort auf die Frage

[6] Die Vereinfachung der Darstellung auf eine Art „Standard-Gesundheitsgut" kann für eine solche globale Ordnungsanalyse hingenommen, die schwerwiegenden Meßprobleme mithin ausgeklammert werden, weil anzunehmen ist, daß die skizzierten Zusammenhänge typischerweise für alle Gesundheitsleistungen — wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt — gelten. Vgl. für eine detaillierte Aufschlüsselung der Gesundheitsgüter *Klaus-Dirk Henke,* Gesundheitspolitik, in: WiSt 1979, Nr. 5, S. 212 - 217, S. 215.

[7] Der u-förmige Verlauf der Stückkosten setzt im wesentlichen voraus, daß eine Art Fixkostenblock existiert und von einer bestimmten Produktionsmenge an ein begrenzender Engpaßfaktor zu überproportionalem Kostenanstieg führt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geben, welche Ziele die Ärzte typischerweise in bezug auf *Preise* und *Mengen* der von ihnen erbrachten Leistungen hegen (die Frage nach der angestrebten Qualität wurde zur Vereinfachung vernachlässigt, d. h. jedoch nicht, daß die Qualität in der ärztlichen Zielfunktion keine Rolle spielt, d. h. auch nicht, daß Qualitätsprobleme in einer ökonomischen Analyse nicht berücksichtigt werden könnten).

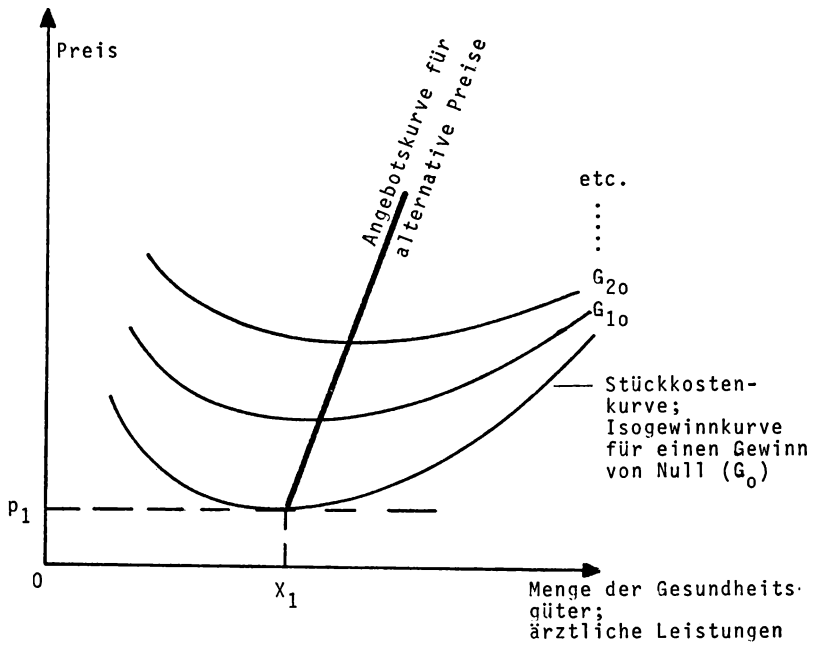


Abbildung 1[8]

Mit Hilfe der ärztlichen Zielfunktion kann zwar die grobe Richtung des Angebotsverhaltens analysiert werden, welche Situationen jedoch im einzelnen angestrebt und realisiert werden, hängt darüber hinaus — wie bereits gesagt — von den *sozialen Rahmenbedingungen* ab. Würden beispielsweise durch die sozialen Rahmenbedingungen die Angebots*mengen* ärztlicher Dienstleistungen determiniert, so würden die Ärzte hierfür versuchen, einen möglichst hohen Preis zu erzielen. Wäre dagegen der *Preis* durch die sozialen Rahmenbedingungen vorgeschrieben und könnte dieser Preis vom Einzelnen nicht geändert werden, so würden sie eine ganz bestimmte Angebotsmenge realisieren wollen, die

[8] Vgl. für eine ausführliche Behandlung von Isogewinnfunktionen, Kostenkurven und Angebotsfunktionen z. B. *Wilhelm Krelle,* Preistheorie, 2. Band, Tübingen 1976, S. 583 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

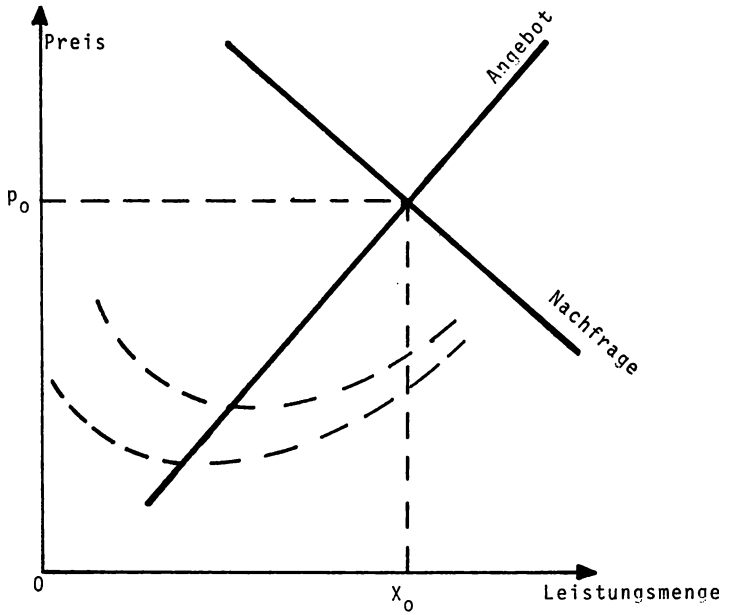


Abbildung 2

Angebotsmenge, die die höchste Isogewinnkurve erreichen läßt. In Abbildung 1 wäre das z. B. bei einem Preis von (p_1) die Angebotsmenge (X_1). Da zu unterschiedlichen, *vorgegebenen* Preisen unterschiedliche Angebotsmengen gewählt werden, läßt sich aus den Isogewinnkurven eine *Angebotskurve* für ärztliche Leistungen in Abhängigkeit vom Preis ableiten, die den typischen Angebotskurven, wie sie in der ökonomischen Theorie zugrundegelegt werden, entspricht[9].

Je höher daher der erzielbare Preis ärztlicher Dienstleistungen, um so höher wird auch das Gesamtangebot ärztlicher Dienstleistungen sein. Welches Angebot zu welchem Preis letztlich realisiert wird, hängt dabei offensichtlich von der Höhe des Preisspielraumes ab. Je geringer die beschränkende Funktion des Preises ist, um so weitgehender werden sich die Zielsetzungen ärztlicher Anbieter durchsetzen lassen, und um so eher wird sich eine Entwicklung von steigendem Preis, steigender Angebotsmenge (und steigender Qualität) ärztlicher Dienstleistungen ergeben, was eine Ausweitung der Gesamtausgaben im Gesundheitssektor

[9] Die Angebotskurve gibt eine Antwort auf die Frage, welche Angebotsmengen gewinnmaximal sind, setzt also Gewinn- bzw. Einkommens*maximierung* voraus. Das Maximierungsziel ist jedoch i. d. R. *Folge* eines intensiven Wettbewerbs. Dieser aber fehlt zumeist beim Angebot ärztlicher Dienstleistungen. Die Zielfunktion der Anbieter beschreibt daher das Angebotsverhalten lediglich „ungefähr".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedeuten würde. *Eine der wesentlichen Ursachen für eine schnelle Ausgabenausweitung im Gesundheitssektor, kann daher in einer nicht ausreichenden Steuerungsfunktion der Preise gesehen werden.*

Nun besteht der ökonomische Sinn eines Leistungsangebotes sicherlich nicht allein darin, die Zielsetzungen der Anbieter zu befriedigen. Entsprechend individualistischer Grundauffassung, besteht der Sinn eines Güter- und Leistungsangebotes primär darin, den Nutzen der Leistungsempfänger (Konsumenten) zu steigern. Wir wollen daher im folgenden zunächst zwei Fragen nachgehen:

— Einmal der Frage, welche *alternativen sozialen Kontrollprozesse* bekannt sind, um das Angebot in einem beliebigen Sektor auf den Nutzen der Konsumenten hin auszurichten. Und zweitens der Frage,

— inwieweit diese sozialen Kontrollprozesse angesichts der heute bestehenden Organisation des Gesundheitssektors wirksam werden können.

4. In einer ersten groben Unterteilung kann man die *sozialen Kontrollprozesse „Markt", „Verhandlungen", „Wahlverfahren"* und *„bürokratische Steuerung"* unterscheiden.

Das soziale Kontrollverfahren, das die Entscheidungen der Anbieter am effizientesten auf die Nachfrage der Konsumenten und Leistungsempfänger hin auszurichten vermag, ist sicherlich der *Marktmechanismus,* der die Entscheidungen der Anbieter *direkt* einer wirksamen, autonomen Nachfrage der Leistungsempfänger unterwirft. Durch eine autonome Nachfrage nach Gesundheitsleistungen würden die in Abbildung 1 symbolisierten Zielsetzungen der Anbieter wirksam beschränkt. Unter einem wirksamen Marktmechanismus wären lediglich für die Anbieter noch diejenigen Preis/Mengenkombinationen realisierbar, die die autonome Nachfrage freiwillig zu akzeptieren bereit ist. Stellt die Nachfragekurve die unverfälschten Nutzenschätzungen einer Vielzahl von Nachfragern dar, und setzt sich auch das Angebot aus einer Vielzahl um die begrenzte autonome Nachfrage konkurrierender Anbieter zusammen, so würde das bekannte Ergebnis realisiert, daß sich ein Gleichgewicht im Schnittpunkt der in Abbildung 1 dargestellten Angebotskurve mit der autonomen Nachfragekurve ergäbe (vgl. Abb. 2). Resultat wäre dann eine ganz bestimmte Preis/Mengenkombination (P_0/X_0 in Abb. 2) und damit eine ganz bestimmte Ausgabesumme ($P_0 \cdot X_0$ in Abb. 2) des Gesundheitssektors. Wie im Rahmen der Wohlfahrtsökonomik nachgewiesen werden konnte, handelt es sich dabei um die Menge von Gesundheitsleistungen, die den Leistungsbeziehern den höchsten Nutzen stiftet. Insbesondere wäre für jede darüber hinaus gehende Angebotsmenge eine Nutzenminderung zu erwarten. Zwar

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

würde ein zusätzliches (über X_0 in Abb. 2 hinaus gehendes) Leistungsangebot den Nutzen der Leistungsempfänger einerseits erhöhen, andererseits die dadurch zusätzlich im Gesundheitssektor gebundenen Ressourcen jedoch zu einem Verzicht auf andere, ebenfalls positiv bewertete Güter führen und damit zu einem Nutzenverlust, der den partiellen Nutzengewinn überwiegt. Durch eine Angebotsausweitung über die Marktlösung hinaus, würde daher per Saldo der Nutzen der Leistungsbezieher gemindert. Allerdings setzt die Wirksamkeit eines solchen Markt-Kontrollverfahrens eine Vielzahl von Bedingungen voraus, von denen sehr fraglich ist, ob sie auf dem Gesundheitssektor realisiert oder wenigstens realisierbar sind. So muß insbesondere vorausgesetzt werden, daß die Konsumenten in hinreichendem Umfang bereit und in der Lage sind, ihre Bedürfnisse im Kauf von Leistungen zum Ausdruck zu bringen. Auf diese und weitere Voraussetzungen wird im folgenden noch näher eingegangen.

Ein *zweites* mögliches *Kontrollverfahren,* um die Entscheidungen über das Leistungsangebot im Gesundheitssektor an die Nutzenvorstellungen der Leistungsempfänger zu binden, kann im *Verhandlungssystem* gesehen werden. Erforderlich wäre hierzu, daß Anbieterschaft und Leistungsempfänger verhandlungsfähige Gruppen bilden, deren Repräsentanten in bilateralen Verhandlungen einen Interessenausgleich über Preis, Menge, Qualität etc. des Angebotes an Gesundheitsleistungen aushandeln. Den in Abb. 1 skizzierten Anbieterzielen ständen begrenzend die Interessen der Leistungsempfänger gegenüber. Unter bestimmten, sehr restriktiven Annahmen über den Verhandlungsprozeß läßt sich nachweisen, daß sich die Verhandlungspartner auf eine *ähnliche,* im idealtypischen Modell auf *dieselbe* Leistungs*menge* einigen werden, wie sie auch im Marktsystem erwartet werden könnte. Ob allerdings der ausgehandelte *Preis unter* oder *über* dem Marktpreis liegt, hängt dabei von der relativen Machtposition der Verhandlungspartner ab, mit der sie ihre gegensätzlichen Interessen durchzusetzen vermögen[10].

Ein *drittes* grundlegendes soziales Kontrollinstrument zur Bindung der Angebotsentscheidungen an die Wünsche der Konsumenten kann schließlich in einem *demokratischen Abstimmungsprozeß* über das Angebot gesehen werden. In der Literatur über Wahlprozesse im allgemeinen, wie auch speziell in der Literatur zur „Ökonomischen Theorie der Demokratie" sind eine Vielzahl von alternativen Wahlprozessen

[10] Vgl. hierzu z. B. *Wilhelm Krelle,* S. 583 ff.; *Berndt Keller,* Theorien der Kollektivverhandlungen, Berlin 1974; *Bernhard Külp,* Verbände in Verhandlungen, in: Philipp Herder-Dorneich (Hrsg.), Zur Verbandsökonomik, Berlin 1973, S. 110 - 162; *Eckhard Knappe,* Möglichkeiten und Grenzen dezentraler Umweltschutzpolitik, Berlin 1974, S. 40 ff., S. 63 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daraufhin untersucht worden, inwieweit sie Angebotsentscheidungen über Güter (im weitesten Sinne) an die Nutzenvorstellungen der Konsumenten zu binden vermögen. Das grundlegende Ergebnis besteht darin, daß selbst das „gröbste" Wahlverfahren, das Mehrheitsverfahren, bei entsprechender Konkurrenz der Anbieter um die Wählerstimmen in der Lage ist, die Entscheidungen der Anbieter in effizienter Weise auf die Nutzenvorstellungen der Wähler hin auszurichten (Medianwählermodelle). Allerdings können zeitliche Veränderungen der Nachfrage, vielfältige Differenzierungen des Angebots und der individuellen Nutzenvorstellungen in weit geringerem Maße berücksichtigt werden als beispielsweise im Rahmen des Verhandlungs- oder gar des Marktsystems.

Als *viertes* grundlegendes soziales Kontrollsystem kann schließlich eine *bürokratische Steuerung* und Kontrolle des Angebots angesehen werden. Hierbei wird die Angebotssteuerung einer bürokratischen Organisation übertragen, die ihrerseits wiederum an den gesetzlichen Auftrag und die Kontrolle ihrer politischen Auftraggeber gebunden ist. Da in einem demokratischen Staatssystem die politischen Auftraggeber dem allgemeinen Wahlprozeß unterliegen, handelt es sich bei diesem vierten sozialen Kontrollsystem in der Regel um eine Kombination von bürokratischer und demokratischer Kontrolle. Wie die wenigen bisher vorliegenden theoretischen[11] und empirischen[12] Untersuchungen zum bürokratisch/demokratischen Kontrollsystem zeigen, muß davon ausgegangen werden, daß dieses Kontrollverfahren, verglichen mit den drei anderen genannten, am wenigsten in der Lager ist, eine effiziente Bindung der Angebotsentscheidungen an die Nutzenvorstellungen der Leistungsempfänger zu garantieren. Die bürokratischen Entscheidungen zielen dabei systematisch auf eine *Angebotsmenge/Gesamtausgabensumme ab, die weit über die Optimalvorstellungen der Konsumenten hinausgeht.* Dieser systematischen *Tendenz zur Überversorgung* kann durch die Rückbindung der bürokratischen Entscheidungen an den allgemeinen politisch/demokratischen Entscheidungsprozeß nur unvollkommen entgegengewirkt werden, so daß in der Regel eine *über die Optimalvorstellungen der Konsumenten hinaus gehende* Ausweitung der Ausgabensumme verbleiben wird.

Nach diesen kurzen Hinweisen zu den *grundsätzlichen Möglichkeiten* einer Angebotskontrolle im Gesundheitswesen soll nun in einem zweiten Schritt geprüft werden, ob und wieweit diese genannten Kontrollpro-

---

[11] Vgl. z. B. *Ulrich Roppel,* Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg 1979.

[12] Vgl. z. B. die Übersicht bei *Charles B. Blankart:* Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, in: WiSt 1980, Nr. 7, S. 305 - 310.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zesse im Rahmen der *heute realisierten Organisationen* des Gesundheitswesens Berücksichtigung finden und inwieweit mit einer Wirksamkeit dieser Kontrollprozesse gerechnet werden kann.

5. Hierzu ist es zunächst erforderlich, die *Grundstruktur des Entscheidungsprozesses im Gesundheitssektor* in grober Vereinfachung nachzuzeichnen. Da sich die Grundstrukturen in den verschiedenen Teilsektoren in — für die hier zu untersuchende Frage — wesentlichen Punkten unterscheidet[13], soll als Beispiel hier lediglich die Organisation des Angebots von *ambulanten ärztlichen Dienstleistungen* behandelt werden[14]. Hier kann in starker Abstraktion, die nun einmal im Rahmen eines Gesamtüberblickes, der lediglich auf die Grundstrukturen eingehen kann, erforderlich ist, die Organisation beim Angebot ärztlicher Dienstleistungen anhand der Abb. 3 folgendermaßen beschrieben werden.

Nur zu einem minimalen Teil werden ärztliche Dienstleistungen von den Konsumenten (Patienten) gegen Zahlung des Preises *direkt* gekauft. Ganz überwiegend ist im Gesundheitssektor eine *indirekte Beziehungsstruktur* verwirklicht. Von den *(gesetzlichen) Krankenversicherungen* als Anbietern von Sicherungsleistungen erwerben die „*Konsumenten*" Sicherungsleistungen gegen Zahlung einer entsprechenden Prämie. Die Versicherten erwerben damit einen Anspruch auf Gesundheitsleistungen, den sie mit der Wahrscheinlichkeit ihres subjektiven Krankheitsrisikos in Anspruch nehmen werden. Der tatsächliche Bedarf an Gesundheitsleistungen entsteht dabei lediglich bei einem Teil der Versicherten (denjenigen, die krank werden). Lediglich dieser Teil der Versicherten (Patienten) tritt als Nachfrager nach Gesundheitsleistungen auf. Diese Gesundheitsleistungen werden im Krankheitsfall von den Anbietern (Krankenhäusern, Pharmaindustrie, Apotheken, Ärzten — nur die letzteren werden hier berücksichtigt) den Patienten *unentgeltlich* zur Verfügung gestellt. Die Abwicklung der Bezahlung erfolgt (indirekt) über die Gesetzlichen Krankenversicherungen aus den von der Versicherungsgemeinschaft gezahlten Beiträgen. Die Modalitäten des Angebotes werden teilweise in direktem Zusammenwirken zwischen Ärzten und Patienten bestimmt, teilweise — insbesondere die Höhe der Preise — in einem verhandlungsähnlichen Prozeß zwischen den Repräsentanten der Anbietergruppe (den Kassenärztlichen Vereinigungen) und den Vertretern der Gesetzlichen Krankenversicherungen. Gesetz-

[13] Eine detaillierte Untersuchung der einzelnen Teilsysteme des Gesundheitssektors findet sich bei *Philipp Herder-Dorneich,* Wachstum und Gleichgewicht, bes. Kap. V.

[14] Dieser Teilsektor wird ausgewählt, weil er u. E. eine typische Beziehungsstruktur aufweist, obwohl die Ausgabenentwicklung dieses Sektors *nicht* die höchsten Wachstumsraten zeigt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Krankenversicherungen unterliegen ihrerseits wiederum dem Gesetzlichen Auftrag ihrer politischen Auftraggeber. Dieser letztgenannte Zusammenhang soll hier zur Vereinfachung vernachlässigt werden.

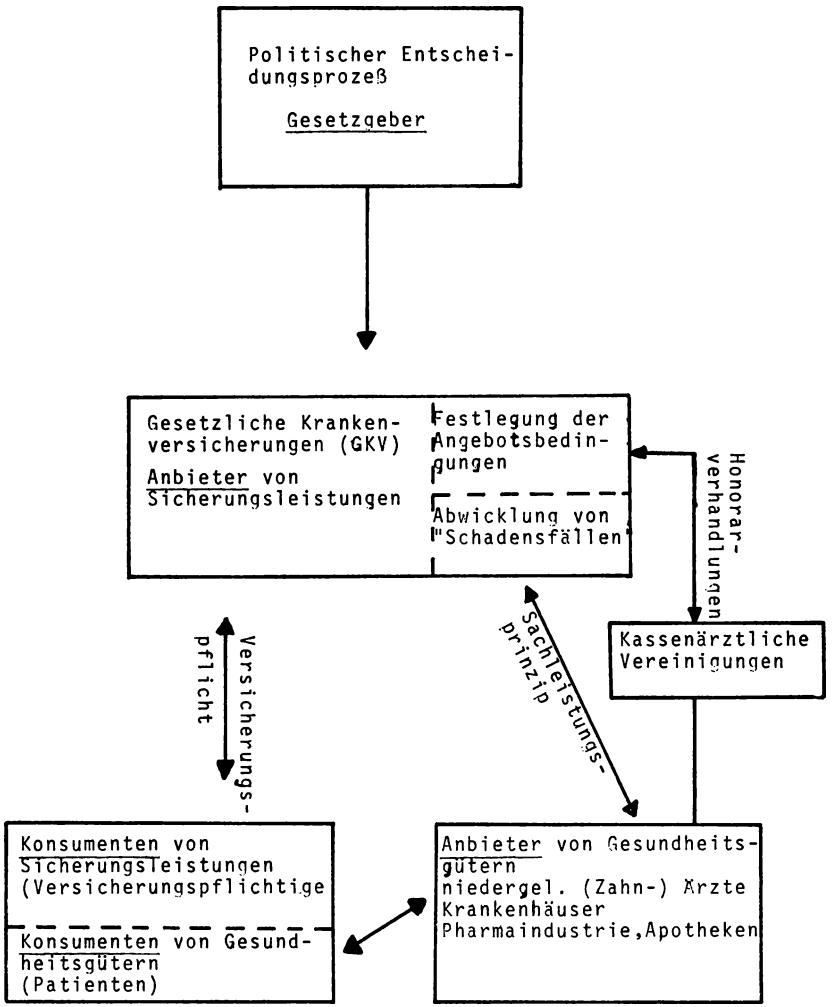


Abbildung 3[15]

[15] Einen detaillierten Überblick über die Beziehungsstruktur geben z. B. *Klaus-Dirk Henke*, Gesundheitspolitik, S. 215; *Philipp Herder-Dorneich*, Wachstum und Gleichgewicht, S. 93 ff.; *Edgar Forster*, Die Krankenversicherungseinrichtung und die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Bd. 65, 1976, S. 337 - 364.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Welchen der eingangs skizzierten Systeme einer sozialen Kontrolle (Markt/Konsumentenkontrolle, Verhandlungssystem, Wahlsystem, bürokratisches-demokratisches System) unterliegen nun die Anbieter von ärztlichen Dienstleistungen?

6. Eine mögliche Kontrolle in bezug auf Menge, Preis und Qualität des Angebotes könnte im Rahmen der *direkten Beziehung zwischen ärztlichen Anbietern und Patienten* wirksam werden. Es wäre immerhin denkbar, daß die Patienten bei der Ausübung ihrer Nachfrage *Nutzen und Kosten* der in Anspruch genommenen Leistungen gegeneinander abwägen (schließlich müssen sie als Versicherte die Mittel zur Finanzierung der Leistungen selbst aufbringen) und lediglich die auf diesem Wege als optimal erkannten Leistungen akzeptieren. Da jedoch die Patienten bei der Ausübung ihrer Nachfrage zwar vage Vorstellungen über den Nutzen der bezogenen Leistungen haben, allerdings auch hier je nach Informationsniveau und Art der nachgefragten Leistung weitgehend auf die Beschreibungen des Anbieters vertrauen müssen, andererseits aber die für die Leistungen aufzubringenden Kosten bei der Inanspruchnahme weder sehen können (*Sachleistungsprinzip*), noch in direkter Abhängigkeit vom Bezug der Leistungen tragen müssen, ist davon auszugehen, daß die Patienten einen Leistungsumfang (Menge und Qualität) wünschen, den sie unter der *Fiktion eines kostenlosen Leistungsbezuges* für gerechtfertigt halten (*Sättigungsumfang*). Bis zu diesem sogenannten „Sättigungsumfang" ist daher nicht zu erwarten, daß von den Patienten eine beschränkende Wirkung auf die Angebotsentscheidungen der Ärzte ausgeht. Die Beziehung zwischen Ärzten und Patienten ist daher durch eine *typische Nulltarifregelung* gekennzeichnet, bei der man weitgehende *Interessenidentität* zwischen den Zielsetzungen der Anbieter und den Zielsetzungen der Leistungsempfänger (Patienten) unterstellen kann. Sind daher die Ziele der Anbieterschaft auf eine Ausweitung von Leistungspreis und Leistungsmenge gerichtet, so stehen dem bis zur Sättigungsmenge keine Beschränkungen durch das Verhalten der Patienten entgegen. (*These I von der exzessiven Nachfrage:* Befriedigung der Nachfrage bis zur Sättigungsmenge).

Der beschriebene Zusammenhang kann grafisch dargestellt werden, indem man die von den Patienten ausgehende „Nachfragebeschränkung" in Abb. 1 einzeichnet. Diese Kombination zeigt Abb. 4. Müßten die Gesundheitsgüter auf einem Markt gekauft werden, würde die Nachfrage den Umfang des Gesundheitssektors auf ($p_o \cdot X_o$) begrenzen. Unter einer *Nulltarifregelung* geht vom *Konsumentenverhalten* lediglich eine *Mengenbeschränkung* (Xs), hingegen *keine Beschränkung des Preises* aus[16].

[16] Wie stark die ärztlichen Anbieter bereits auf geringfügige „Gegenkräfte" mit ihren Preisforderungen reagieren, zeigen Untersuchungen über

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sofern im Rahmen der skizzierten Organisation des Gesundheitssektors nicht *andere Kontrollprozesse* wirksam werden, ergeben sich aus der Nulltarifregelung zwischen Patient und Arzt eine Reihe weitreichender Konsequenzen:

— Gegenüber den Patienten lassen sich die Zielsetzungen der Ärzte — wie gesagt — bis zur Sättigungsmenge relativ leicht durchsetzen. Beschränkungen ergeben sich lediglich durch „nichtmonetäre Preise" des Bezuges von Gesundheitsleistungen wie z. B. „Kosten des Zeitaufwandes", „Kosten der Organisation eines Arztbesuches", „Informationskosten" etc. Da realistischerweise davon ausgegangen werden kann, daß wenigstens ein Teil der von den Patienten ausgeübten Nachfrage von monetären (oder nichtmonetären) „Preisen" des Leistungsbezuges abhängig ist, muß damit gerechnet werden, daß sich in der *Arzt-Patientenbeziehung* ein *über die Optimalvorstellungen* der *Versicherungskonsumenten* hinausgehender Leistungsbezug durchsetzen wird (*Tendenz zur Überversorgung: These I von der exzessiven Nachfrage*).

— Diese Nachfragehaltung der *Patienten* ist jedoch mit ihrer *eigenen* Entscheidung als *Versicherungsnehmer* wie auch mit den Entscheidungen und Nutzenvorstellungen anderer Versicherungsnehmer *nicht kompatibel*. Da die Konsumenten von Versicherungsleistungen bei der Frage, welcher Umfang an Versicherungsleistungen für sie optimal erscheint, Nutzen *und Kosten* der Versicherungsleistungen gegeneinander abwägen, werden sie zu anderen Entscheidungen kommen. Der Nutzen einer *Versicherungs*leistung ergibt sich für die Versicherungsnehmer aus dem Nutzen von *Gesundheits*leistungen, die sie im Krankheitsfall benötigen, gewichtet mit der *Wahrscheinlichkeit* von Krankheit, Unfall etc. (dem Auftreten eines Bedarfes an Gesundheitsleistungen). Es handelt sich hier also um den *Erwartungsnutzen* aus dem Bezug von Gesundheitsgütern. Die Entscheidung für einen sehr weitreichenden, *jeden denkbaren Umfang von Gesundheitsleistungen umfassenden Versicherungsschutz* wird jedoch begrenzt durch die Tatsache, daß die zu zahlenden Prämien in der Regel mit dem Umfang des bezogenen Versicherungsschutzes ansteigen. Das Optimum zwischen Nutzen des Versicherungsumfanges

---

die Abhängigkeit der Preisforderungen vom Versicherungsumfang der Patienten: je umfangreicher versichert, um so höher waren die Preise; vgl. *Martin S. Feldstein*, S. 121.

Vgl. zum Patientenverhalten unter der Nulltarifregelung zum Beispiel *Werner Mahr*, Korrekturen im System der sozialen Krankenversicherung, in: J. Heinz Müller (Hrsg.), Fortentwicklung der sozialen Sicherung, Limburg/Lahn 1978, S. 85 - 146. Vgl. auch *Klaus Schaper*, Zur Kritik des moral-hazard-Theorems der Überinanspruchnahme medizinischer Leistungen, in: Sozialer Fortschritt, 1979, Nr. 7 - 8, S. 178 - 183.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und zu zahlenden Beiträgen wird daher in der Regel weit vor einem „alles und jedes" umfassenden Versicherungsschutz liegen. Selbst dann, wenn sich aber ein Haushalt für einen *begrenzten* Versicherungsschutz entschieden hat, wird er als *Patient* unter den Entscheidungsbedingungen der Nulltarifregelung ein Interesse am Bezug der *bestmöglichen, umfangreichsten* Gesundheitsleistungen zu Lasten der Versicherung haben (free-rider-Situation, moral-hazard-Verhalten).

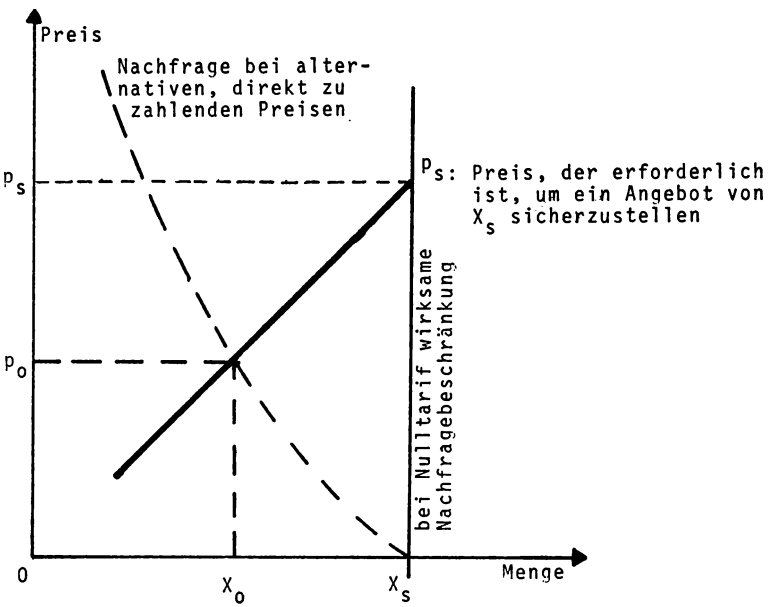


Abbildung 4

— Dieser Inkompatibilität der Entscheidungen von Versicherungsnehmern und Patienten unterliegt im Prinzip *jede Versicherung,* also auch die Gesetzliche Krankenversicherung[17]. Da ein Versicherungsanbieter es jedoch nicht hinnehmen kann, *Beiträge* für *begrenzten* Versicherungsschutz einzunehmen und Patienten im Krankheitsfalle einen *unbegrenzten* Bezug von Gesundheitsleistungen (bis zur Sättigungsmenge) zu gestatten, wird jede Versicherung ein Interesse daran haben, eine Kontrolle auf sparsame und nicht über den von den Versicherten *bezahlten* Versicherungsschutz hinausgehende Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen auszuüben. Es geht also letztlich um die Frage eines optimalen *Kompromisses* zwischen den

[17] Vgl. hierzu z. B. *Roland Eisen,* Theorie des Versicherungsgleichgewichts, Berlin 1979; *Klaus Schaper,* Kollektivgutprobleme, S. 224.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessen der Haushalte als Versicherungsnehmer an niedrigen Beiträgen (und daher *begrenztem Versicherungsschutz*) und den am Nulltarif orientierten Leistungsansprüchen der Haushalte als Patienten.

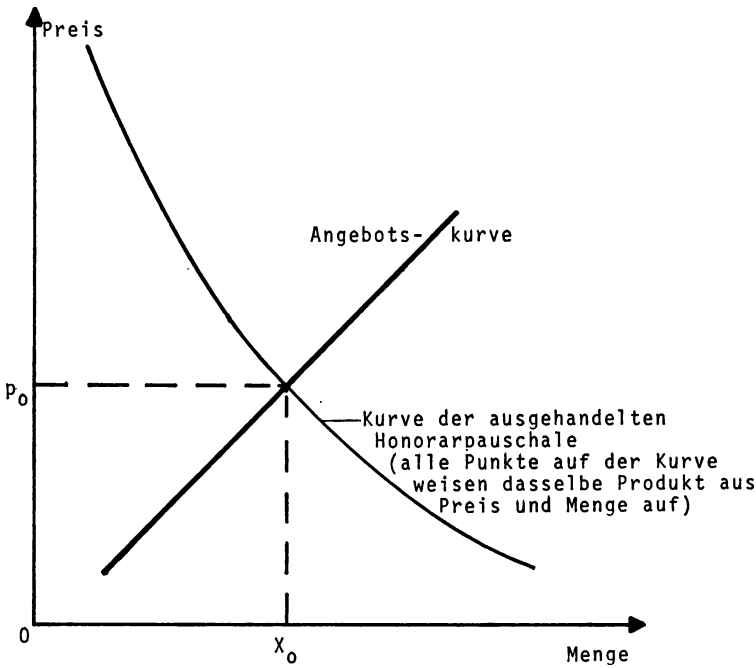


Abbildung 5

7. In einem zweiten Schritt wäre zu prüfen, ob sich im *Verhältnis zwischen Ärzten und Versicherungsträgern* bzw. aus dem *Dreiecksverhältnis* zwischen *Anbietern, Versicherungsträgern und Versicherungsnehmern* eine Kontrolle und Beschränkung der Anbieterinteressen ergibt. Auch hier ist wiederum in mehreren Schritten vorzugehen. Zunächst einmal ist zu prüfen, ob sich in den *Verhandlungsbeziehungen* zwischen Anbieterschaft (vertreten durch die Kassenärztlichen Vereinigungen) und Gesetzlichen Krankenversicherungen die Möglichkeit ergibt, kontrollierend und beschränkend auf das Anbieterverhalten einzuwirken. Die wichtigste Beschränkung könnte sich daraus ergeben, daß entsprechend der bis etwa 1965 geltenden Regelung[18] in Verhandlungen zwischen Gesetzlichen Krankenversicherungen und Kassenärztlichen Vereinigungen die *Gesamtsumme* der zur Verfügung stehenden Geld-

[18] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich,* Wachstum und Gleichgewicht, S. 138.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mittel (*Pauschalhonorierung*) ausgehandelt werden mußte. Seit dem Übergang zur *Einzelleistungshonorierung* werden in den Verhandlungen *Preisniveau* und *Preisstruktur* der ärztlichen Dienstleistungen festgelegt. Setzen sich in diesem Verhandlungsprozeß das Interesse der Gesetzlichen Krankenversicherungen und damit das Interesse der Versicherten an einer Begrenzung der Preise (bzw. nach dem Pauschalhonorierungsverfahren der Ausgabensumme) durch, so ergäbe sich eine wirksame Beschränkung der Anbieterinteressen nach Ausdehnung des Ausgabenumfanges. Dabei stellen beide Alternativen (Pauschalhonorierung und Einzelleistungshonorierung) in bezug auf die Wirksamkeit des formalen Instrumentes ähnlich effiziente Kontrollmöglichkeiten des ärztlichen Leistungsangebotes dar. Je stärker sich das *Versicherungsinteresse* in *niedrigen Preisen* oder einer *niedrigen Gesamtsumme* durchsetzt, um so stärker wird die Begrenzung des ärztlichen Leistungsumfanges wirksam. Stellt man diese Beziehungen grafisch dar, so ergibt sich nach einer wirksam ausgehandelten *Pauschalhonorierung* für die in Abbildung 1 dargestellte Interessenlage der Anbieterschaft eine Begrenzung, die in Form einer isoelastischen Kurve (vgl. Abb. 5) dargestellt werden kann. Im Preis/Mengendiagramm sind bei einer fest ausgehandelten Gesamtausgabensumme lediglich diejenigen Preis/Mengenkombinationen realisierbar, die auf der, die ausgehandelte Gesamtsumme darstellenden isoelastischen Kurve liegen. Je höher das Gesamtangebot der Gesamtärzteschaft ist, um so niedriger ist der mit der ausgehandelten Gesamtsumme zu finanzierende Durchschnittspreis. Im „Gleichgewicht" wird sich ein Preis in Höhe des Schnittpunktes zwischen Begrenzungslinie und Angebotskurve ergeben (P_0). Zu diesem Preis sind die Ärzte bereit, eine bestimmte Angebotsmenge zu realisieren. Da der *einzelne* Anbieter — eine Vielzahl von Anbietern unterstellt — den gesamten *Durchschnittspreis* nicht beeinflussen kann, wird ihm nichts anderes übrig bleiben, als sich an den aus seiner Sicht als *Datum* gegebenen Preis anzupassen (Mengenanpassungsverhalten). Auf diese Weise kann damit gerechnet werden, daß als Durchschnittspreis der Schnittpunkt zwischen Angebots- und Begrenzungskurve realisiert wird. Eine ähnliche Situation ergibt sich bei einer ausgehandelten *Einzelleistungshonorierung,* bei der Preisniveau und Preisstruktur und damit also die absolute Höhe jedes Einzelpreises festgelegt werden. Da hier aus formalen Gründen der einzelne Anbieter den vorgegebenen Preis nicht verändern kann, bleibt ihm auch unter dieser Regelung nichts anderes übrig, als sich nach seinen Interessen optimal an *vorgegebene Preise* anzupassen. Gehen wir auch hier wieder von der vereinfachenden Fiktion eines Durchschnittspreises für eine repräsentative Gesundheitsleistung aus, so ergibt sich die angebotene Gesamtleistungsmenge durch den Schnittpunkt zwischen vorgegebenem Preis

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Angebotskurve (vgl. Abb. 6). Was die *formale Kontrollmöglichkeit* im Pauschalhonorierungs- bzw. im Einzelleistungshonorierungsverfahren betrifft, ergeben sich also in *beiden Alternativen Möglichkeiten* einer effizienten Ausgaben-, Preis- und Mengenkontrolle im Verhandlungssystem zwischen Kassenärztlichen Vereinigungen und Gesetzlichen Krankenversicherungen[19].

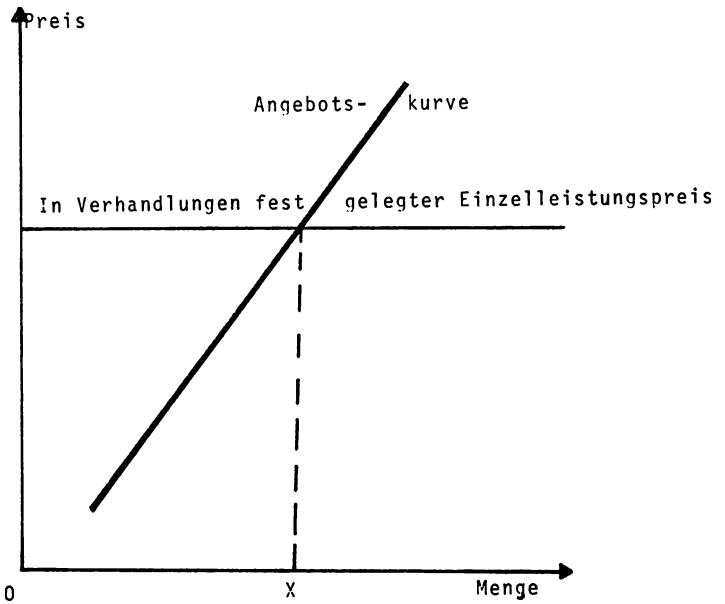


Abbildung 6

In einem zweiten Schritt muß geprüft werden, ob im Rahmen der Verhandlungssituation von seiten der Gesetzlichen Krankenversicherungen erstens ein *Interesse* besteht und zweitens die *Durchsetzungsmöglichkeit* vorhanden ist, wirksam ausgabenbegrenzende Verhandlungsergebnisse herbeizuführen. Ein *Interesse* an restriktiven und die Ausgaben begrenzenden Verhandlungsergebnissen könnte bei den Gesetzlichen Krankenversicherungen dadurch entstehen, daß sie im Wettbewerb um die begrenzte Nachfrage auf dem *Versicherungs*markt zu

[19] Die geringere Kontrolleffizienz der Einzelleistungshonorierung dürfte u. E. eher dadurch begründet sein, daß die *Nachgiebigkeit* der GKVen beim Pauschalhonorierungsverfahren geringer ist, weil sie bei diesem Verhandlungsgegenstand alle Gesamtfolgen einer Einigung absehen können, während sie bei der Einzelleistungshonorierung lediglich einen Teil der Folgen (Preise, nicht Mengen und Gesamtausgaben) sehen. Für weitere Gründe vgl. z. B. *Philipp Herder-Dorneich,* Wachstum und Gleichgewicht, S. 135 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

niedrigen Beitragssätzen gezwungen sind. Ein Interesse an einer restriktiven Verhandlungsführung gegenüber den Kassenärztlichen Vereinigungen kann daher den Gesetzlichen Krankenversicherungen nicht a priori unterstellt werden, sondern müßte sich wiederum aus der *dritten* Art von Beziehungen im Gesundheitssektor, den Beziehungen zwischen Gesetzlichen Krankenversicherungen und Versicherten ergeben. Es ist also in einem weiteren Schritt zu prüfen, wie sich das Versicherteninteresse gegenüber den Gesetzlichen Versicherungen durchsetzen kann. Nur bei einer starken *Durchsetzungsmöglichkeit der Versicherten gegenüber den Versicherungen* kann von diesen wiederum ein Interesse an einer restriktiven und begrenzenden Verhandlungsführung erwartet werden. Grundsätzlich kann man zwei Reaktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Versicherteninteressen unterscheiden. Bieten Versicherungsanbieter den Versicherungskonsumenten aus deren Sicht unattraktive Angebote, so können die Versicherten zu konkurrierenden Anbietern mit günstigeren Bedingungen *abwandern.* Ist diese Möglichkeit nicht gegeben, weil konkurrierende Anbieter nicht vorhanden sind, so können die Versicherten in der Regel bei ungünstigen Angeboten den *Gesamtumfang* der bezogenen Versicherungsleistungen *einschränken.* Unter der heute realisierten Organisation der Beziehung zwischen Versicherten und gesetzlichen Versicherungen ist dieser mögliche *Abwanderungsmechanismus,* wie er normalerweise für Märkte typisch ist, weitgehend durch institutionelle Regelungen verbaut (*bürokratisches Versorgungssystem*). Abwanderungsmöglichkeiten zu konkurrierenden Versicherungsanbietern sind stark beschränkt, die Möglichkeit, den Gesamtumfang der bezogenen Versicherung einzuschränken, ist durch das „Vollversicherungsprinzip" ebenfalls weitgehend ausgeschlossen. Die zweite grundlegende Reaktionsmöglichkeit besteht in der Regel darin, gegen unerwünschte Leistungsangebote *Widerspruch* einzulegen[20]. Im Rahmen der bestehenden Organisation der Beziehungen zwischen Versicherten und Gesetzlichen Krankenversicherungen ist in den sog. „*Sozialwahlen*" ein Kontrollsystem berücksichtigt, das die Entscheidungsträger der Versicherungsgemeinschaften (Vertreterversammlungen) einem *Wahlprozeß* durch die Versicherten unterwirft. Diese Wahlkontrolle ist jedoch aus drei Gründen relativ beschränkt:

— Einmal ist die Wirksamkeit von Wahlprozessen im Vergleich zum Markt/Abwanderungsmechanismus ohnehin vergleichsweise gering[21].

---

[20] Vgl. hierzu *Albert O. Hirschman,* Abwanderung und Widerspruch; Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen 1974.

[21] Vgl. z. B. *Philipp Herder-Dorneich,* Konkurrenzdemokratie — Verhandlungsdemokratie, Stuttgart 1979; *Bruno S. Frey,* Eine Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, in: Kyklos, Vol. 31, 1978, S. 208 - 234; *Bernhard Külp,*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Zum anderen scheinen Informationen und Interesse der Versicherten, sich an diesen Wahlen zu beteiligen, ebenfalls begrenzt zu sein (die Wahlbeteiligung liegt bei etwa 50 %).

— Schließlich unterliegen selbst bei einer wirksamen Wahlkontrolle die Versicherten bei ihrer Wahlentscheidung einer systematischen Fehleinschätzung von Nutzen und Kosten, da sie in der Regel lediglich 50 % der zu zahlenden Versicherungsbeiträge bemerken (Arbeitgeberbeitrag).

Immerhin dürften die im Verfahren der Sozialwahlen wirksamen Kontrollmöglichkeiten ein, wenn auch geringes *Interesse* der Gesetzlichen Krankenversicherungen an *restriktiven* Verhandlungsergebnissen gegenüber den Kassenärztlichen Vereinigungen bewirken.

Dem steht allerdings der *eigenständige* Zielbildungsprozeß *innerhalb* der Gesetzlichen Krankenversicherungen gegenüber. Man macht sicherlich keine großen Fehler, wenn man die Entscheidungs- und Zielstruktur der Gesetzlichen Krankenversicherungen mit derjenigen *bürokratischer Organisationen* gleichsetzt und die über den Entscheidungsprozeß bürokratischer Organisationen gewonnenen Erkenntnisse hierauf anwendet. Man kann keinesfalls davon ausgehen, daß bürokratische Organisationen gleichsam als *neutrale* Sachwalter ihrer politischen Auftraggeber *„von sich aus"* lediglich das Ziel verfolgen, die ihnen erteilten Aufträge so gut wie möglich zu erfüllen. Allein aus der Tatsache, daß die politischen Aufträge normalerweise in sehr allgemeiner Form erteilt werden, ergibt sich bereits ein weiter, die Auftraggebung ausfüllender Entscheidungsbereich der bürokratischen Organisationen. Darüber hinaus muß selbstverständlich damit gerechnet werden, daß die in bürokratischen Organisationen entscheidenden Individuen ebenfalls selbständige, unter Umständen von der Auftraggebung abweichende Zielsetzungen entwickeln und verfolgen. Geraten diese persönlichen Zielsetzungen in Konflikt mit der politischen Auftraggebung, so werden die politischen Aufträge mehr oder weniger abgewandelt oder zurückgestellt. Vollends durchsetzen werden sich diese persönlichen Zielsetzungen innerhalb der vom politischen Auftrag nicht ausgefüllten Entscheidungsfreiräume. Das heißt aber letztlich nichts anderes, als daß auch ein Großteil der bürokratischen Entscheidungen durch die *eigenständigen* Zielsetzungen bürokratischer Organisationen erklärt werden muß.

Nach allem, was über die spezifischen Eigenschaften des bürokratischen Zielfindungs- und Entscheidungsprozesses in theoretischen und empirischen Untersuchungen bis heute herausgearbeitet wurde, dürften bürokratische Organisationen ihrerseits ein eigenständiges, organisa-

---

Eckhard Knappe, Ulrich Roppel, Rudolf Wolters, Wohlfahrtsökonomik II, Maßnahmen und Systeme, Tübingen—Düsseldorf 1976, S. 125 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsspezifisches *Interesse an einer Ausdehnung* und nicht an einer Einschränkung ihrer Aufgaben und Ausgabensumme haben[22].

Auch aus dem Dreiecksverhältnis der Beziehungen zwischen Versicherten, Gesetzlichen Krankenversicherungen und Kassenärztlichen Vereinigungen, dürfte sich daher lediglich eine geringe beschränkende Kontrolle für die Durchsetzung der Anbieterinteressen ergeben. Ein sichtbares Zeichen für dieses geringe *Interesse,* eine effiziente Kontrolle auszuüben, kann in einem sukzessiven *Abbau der Kontrollmöglichkeiten* gesehen werden. So wurde neben dem Übergang zur Einzelleistungshonorierung auf eine Steuerung über die Krankenscheinvergabe genauso verzichtet, wie auf die Steuerungsmöglichkeit über den vertrauensärztlichen Dienst[23]. Wenn aber in den Verhandlungsbeziehungen zwischen Gesetzlichen Krankenversicherungen und Kassenärztlichen Vereinigungen bereits ein hinreichendes *Interesse* der GKVen an beschränkenden Verhandlungsergebnissen fehlt, braucht die Frage, ob die GKVen überhaupt die *Möglichkeiten* haben, Beschränkungen der Anbieterinteressen im Verhandlungsprozeß durchzusetzen, zunächst nicht weiter untersucht zu werden.

Die durchgeführte ökonomische Analyse, die zum Ziel hatte, die Grundentscheidungsrichtung aus dem Beziehungsgeflecht zwischen den entscheidungsrelevanten Gruppen im Gesundheitssektor herauszuarbeiten, kommt damit zu dem *vorläufigen Ergebnis,* daß im Rahmen der heutigen Organisation des Gesundheitssektors von den bekannten, sozialen Kontrollmechanismen (Markt, Verhandlungen, Wahl, Bürokratie) kaum einer in einer effizienten Kontrolle und Eindämmung der Anbieterinteressen wirksam wird. Wenn man so will, kann man hierin das im Titel behauptete *Ergebnis der Untersuchung* sehen:

Ein Großteil der Ursachen für die zu beobachtende und in der Zukunft eintretende Ausgabenentwicklung muß in der spezifischen, heute *realisierten Organisationsstruktur* des Gesundheitssektors gesehen werden. Der wesentliche Mangel der heute realisierten Organisation liegt darin, daß keines der bekannten Kontrollsysteme zur Begrenzung und Kanalisierung der Anbieterinteressen wirksam wird. Das soll — wie gesagt — selbstverständlich nicht heißen, daß die zu beobachtende Ausgabenentwicklung *ausschließlich* durch derartige *ordnungspolitische Fehlsteuerungen* verursacht ist, sondern selbstverständlich sind hierbei auch Gründe wie eine autonome Verschiebung der Nachfrage etc. zu nennen.

---

[22] Vgl. *Ulrich Roppel;* auch die Funktionäre der GKVen werden persönliche Ziele wie Einkommen, Macht und Prestige anstreben. Normalerweise sind diese Zielgrößen mit der Größe des Gesamtumfanges der Kassenorganisation positiv korreliert.

[23] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich,* Wachstum und Gleichgewicht, S. 183 ff., S. 198.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es wird aber auch behauptet, daß eine der *wesentlichen Ursachen* in der ordnungspolitischen Gestaltung des Gesundheitssektors zu sehen ist, und daß von dieser Ursache solange eine *automatische, ausgabensteigernde Wirkung* ausgehen wird, so lange es nicht zu einer *grundlegenden Umgestaltung* des Gesundheitssektors kommt. *Einmalige Einzelmaßnahmen,* wie sie z. B. im Rahmen des Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetzes ergriffen wurden, können daher auch nur eine *einmalige Kostenentlastung* bringen. Mittelfristig setzt sich die Ausgabenentwicklung auf einem einmal gesenkten Niveau unverändert fort.

8. Welches sind nun die wichtigsten *Konsequenzen,* die sich aus der spezifischen *Organisation des Gesundheitssektors* ableiten lassen? Da sich im Rahmen dieser Organisation die spezifischen *Interessen der Anbieter* von Gesundheitsleistungen *weitgehend unkontrolliert* durchsetzen können, ergeben sich für die Entwicklung im Gesundheitssektor eine Reihe von allgemeinen, systematischen Folgen:

Das Interesse der Anbieterschaft an einer beschleunigten Ausgabenentwicklung trifft weder bei Versicherungen und Versicherten noch bei den Patienten (bis zur Sättigungsmenge) auf einen nennenswerten, wirksamen Widerstand. Aus der Interessenidentität zwischen Anbieterschaft und Patienten ergibt sich die bereits abgeleitete *Tendenz zu einer Versorgung bis zur sogenannten „Nulltarifnachfrage" (These I von der exzessiven Nachfragebefriedigung).* Geht man von der Vorstellung einer marktwirtschaftlichen Optimalmenge als Referenzmenge aus, so kann man hier von einer „Überversorgung" sprechen, deren Konsequenz eine entsprechende Ausgabensumme zur Finanzierung der Gesamtversorgung darstellt[24]. Auf diese Zusammenhänge wurde bereits in den vorhergehenden Ausführungen hingewiesen.

Aus der Organisation des Gesundheitssektors ergeben sich jedoch *eine Reihe weitergehender Konsequenzen.* So ist davon auszugehen, daß das von den Patienten angestrebte *Informationsniveau* über Bedarf und Eigenart von Gesundheitsleistungen bei einer Nulltarifregelung systematisch niedriger ist, als bei einer Regelung, nach der die Leistungen direkt zu bezahlen sind. Daraus resultiert wieder eine relativ große *Beeinflußbarkeit* des Nachfrageverhaltens der Patienten. Auf „normalen Märkten" erhalten die Konsumenten ihre Informationen über das Angebot im allgemeinen aus kostenlosen Informationsquellen (Zeitungen,

[24] Ob die wohlfahrtstheoretisch abgeleitete Optimalmenge als Referenzmenge im Spezialfall des Gesundheitssektors geeignet ist, ist letztlich eine normative Entscheidung. Hierüber wird unter dem Stichwort „Nachfrage versus Bedarf" in der Literatur ein heftiger Streit geführt.

Vgl. z. B. Ingar Brüggemann, Detlef Schwefel, Herbert Zöllner (Hrsg.), Bedarf und Planung im Gesundheitswesen, Köln-Lövenich 1978, Teil 2.1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rundfunk, Bildungssystem etc.), aus ihren Erfahrungen mit bereits bezogenen Gütern, aus eigens gekauften Informationen (Fachliteratur, Beratungsunternehmen etc.) sowie nicht zuletzt auch aus der Werbung, mit der die Anbieter konkurrieren, um die begrenzte Nachfrage auf ihre Produkte hinzulenken. Zumindest zwei der genannten Informationsprozesse werden von den Patienten angesichts der Nulltarifregelung in anderer Form und in vergleichsweise geringem Umfang genutzt. Da der Nutzen erworbener Informationen auf dem Gesundheitssektor nicht darin bestehen kann, aus dem vielfältigen Angebot *preiswerte Leistungen* zu beziehen und damit Geld zu sparen, ist aus der Sicht der Patienten der Informationsnutzen bei Nulltarif kleiner als bei Marktpreissteuerung, die Gesamtnachfrage nach Informationen ist geringer als auf vergleichbaren Märkten. Auch der Widerstand, den normalerweise Konsumenten gegen den Versuch der Anbieter, ihre Nachfrage auszuweiten und zu steuern, leisten, indem sie Beeinflussungsversuche seitens der Anbieter auf ihre nutzenstiftende Wirkung hin überprüfen, wird angesichts der Nulltarifregelung geringer sein, da Patienten auf die Empfehlung der Anbieter von Gesundheitsleistungen hin *zu jeder Leistungsinanspruchnahme bereit sind,* wenn sie hiervon nur keinen medizinischen *Schaden* befürchten.

Auch die *Informationsquelle „konkurrierende Werbung"* entfällt weitgehend auf dem Gesundheitssektor, weil einmal infolge der institutionellen Regelung die ärztlichen Anbieter einem generellen Werbeverbot unterliegen, andererseits eine Werbung im großen Stil auch nur dann erforderlich wäre, wenn gegenüber dem Angebot eine wirksame Nachfragebeschränkung bestünde. Da diese, wie gesagt, auf dem Gesundheitssektor kaum existiert, fällt auch der *Anreiz* für werbende Maßnahmen der ärztlichen Anbieter weitgehend fort. Das häufig beklagt, *geringe Informationsniveau der Patienten* ist somit wenigstens z. T. auch die *Folge der Nulltarifregelung.* Da auf diese Weise die *Beeinflußbarkeit* des Patientenverhaltens relativ groß ist, kann davon ausgegangen werden, daß nicht nur ein „falscher Punkt" auf der Nachfragekurve (vgl. Abb. 4), sondern auch eine *„falsche Nachfragekurve"* zugrunde gelegt wird (*These II von der exzessiven Nachfrage*)[25].

Aus der Nulltarifregelung ergibt sich die Konsequenz, daß das ärztliche Angebot einer Nachfragekontrolle kaum unterliegt. Aus diesem Mangel an einer Nachfragebeschränkung folgt, daß eine *Konkurrenz* ärztlicher Anbieter um eine *knappe Nachfrage* weitgehend nicht erforderlich ist, mit der Folge eines vergleichsweise geringen *Rationalisierungsdruckes* und damit tendenziell *überhöhter Produktionskosten.*

[25] Dieser Zusammenhang wird größtenteils unter dem Stichwort „Polypragmasie" diskutiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soweit dennoch auch für die Anbieter ärztlicher Leistungen Nachfragebeschränkungen wirksam werden, die Anbieter sich also in eine Konkurrenzsituation um eine nicht ausreichende Nulltarifnachfrage versetzt fühlen, werden sie versuchen müssen, den Patienten „bessere Leistungen" zu bieten, als ihre Konkurrenzanbieter. Auf „normalen Märkten", die nicht der Nulltarifregelung unterliegen, bezieht sich diese Konkurrenz allgemein gesprochen darauf, den möglichen Kunden günstigere Gelegenheiten des Leistungs- und Güterbezugs zu bieten als die Konkurrenz. Im wesentlichen wird die „Günstigkeit" einer Gelegenheit von den Konsumenten beurteilt in Abhängigkeit von der *Qualität* und dem *Preis* des Produktes, so daß man vereinfacht davon ausgehen kann, daß ein Anbieter Wettbewerbsvorteile gegenüber seiner Konkurrenz hat, wenn er Waren gleicher Qualität zu einem niedrigeren Preis bzw. zum gleichen Preis aber in besserer Qualität anzubieten hat. Intensive Anbieterkonkurrenz erzeugt daher auf „normalen Märkten" einen Anreiz, die *Qualitäts-/Preisrelation* der Produkte zu verbessern. Ganz anders liegen die Dinge unter den Regeln eines Nulltarifangebots. Reicht in einem solchen Sektor auch die *Nulltarifnachfrage* nicht aus, um das gesamte Angebot problemlos abzusetzen, so wird auch in diesem Sektor *Konkurrenz* zwischen den Anbietern entstehen. Auch hier wird die Konkurrenz darauf gerichtet sein, den Konsumenten, d. h. den Patienten, möglichst günstige Gelegenheiten zu bieten. Da jedoch aus der Sicht der Patienten ein *niedriger Angebotspreis* der Leistungen nicht als günstige Gelegenheit erkannt werden kann, wird sich die Konkurrenz der Anbieter — soweit sie unter Nulltarifbedingungen entsteht — auf andere Merkmale der Leistungen beziehen. Dies sind alle vom Patienten positiv bewerteten Merkmale der Leistung wie z. B. hoher, sichtbarer *Qualitätsstandard, umfangreiches Behandlungsprogramm,* aber auch geringe Wartezeiten und ähnliches. Subsumieren wir diese Nicht-Preismerkmale, auf die sich bei Nulltarifregelung die Konkurrenz der Anbieter richten kann, unter dem Sammelbegriff der „*Qualität*", so kann man das Argument wie folgt zusammenfassen: Unter den Bedingungen eines Nulltarifangebotes wird sich Anbieterkonkurrenz nicht — wie auf anderen Märkten — auf Qualitätsverbesserung *und/oder* Preissenkung richten, sondern *einseitig auf Qualitätsverbesserungen.* Sofern also selbst unter den Bedingungen des Nulltarifs unter den ärztlichen Anbietern Leistungskonkurrenz herrscht, wird wie auf anderen Märkten auch, ein Anreiz zu technischem und organisatorischem Fortschritt bestehen. Dieser organisatorische und technische Fortschritt wird sich jedoch *nicht in Kosten- und Preissenkungen* niederschlagen, sondern einseitig auf qualitative Merkmale des Leistungsangebotes beziehen. Unter den Bedingungen des Nulltarifs führt also kurz gesagt technischer Fortschritt nicht zu Qualitätsverbesserungen *und/oder* Kostensenkun-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen, sondern einseitig zu Qualitätsverbesserungen. Als *Folge* der Nulltarifregelung ergibt sich demnach ein *kostenintensiver technischer Fortschritt.*

Die Konsequenz davon ist, daß die Kosten- und Angebotskurven im Vergleich zu „normalen Märkten" von den Minimalkosten stärker abweichen. Die *Kostenkurven* liegen über den Minimalkosten. Die Folge davon sind *tendenziell überhöhte Gesamtausgaben.*

Schließlich ergibt sich aus den besonderen Bedingungen des *Verhandlungsprozesses,* in dem die Gesamtvertretung der Anbieterschaft einem relativ *nachgiebigen Partner* gegenübersteht, eine weitere, ausgabenwirksame Konsequenz. Die theoretische Analyse von Verhandlungsprozessen hat gezeigt, daß bei bestimmten Arten des Verhandlungsvorgehens (iteratives Vorgehen) Marktergebnisse annäherungsweise simuliert werden können — soweit es die angebotenen Leistungs*mengen* betrifft. Die ausgehandelten *Preise* können je nach relativer Verhandlungsmacht unter — oder über den vergleichbaren Marktpreisen liegen. Die Argumente über das Verhandlungsinteresse der Gesetzlichen Krankenversicherungen lassen vermuten, daß die *ausgehandelten Preise regelmäßig höher sind als der entsprechende Marktpreis.* Die letztlich ausgehandelten Preise werden daher jeweils *über* der in Abb. 1 - 4 eingezeichneten Angebotskurve liegen. Der Anbieter mit der ungünstigsten Kostenstruktur wird daher nicht an der Verlustgrenze arbeiten (Grenzanbieter), sondern wird ein noch „standesgemäßes" Einkommen beziehen. Dieser „Monopolgewinn" bzw. die „monopolistisch überhöhten Preise" bieten den *einzelnen* Anbietern ständig neue Anreize für eine *Angebotsausweitung*[26].

Damit lassen sich die wichtigsten *Konsequenzen der spezifischen Organisation* im Gesundheitssektor *für die Ausgabenentwicklung* kurz zusammenfassen: Jeweils verglichen mit der Situation auf einem Wettbewerbsmarkt ergeben sich im Gesundheitssektor die folgenden Abweichungen:

— Die Nachfrage wird aus zwei Gründen in stärkerem Maße befriedigt:

— Selbst wenn es eine autonome Nachfragekurve gäbe, wäre die Versorgung überhöht (*Sättigungsmenge*). Nicht jede Leistung, deren Nutzen die Kosten übersteigt, sondern jede Leistung, die überhaupt einen Nutzen stiftet, wird erbracht.

— Geringes Informationsniveau der Patienten und starke Unbestimmtheit der Präferenzen (beides teilweise *Folge* der Nulltarifregel) füh-

[26] Vgl. z. B. *Bernhard Külp,* Verbände in Verhandlungen; *Wilhelm Krelle,* S. 583 ff.; *Eckhard Knappe,* Möglichkeiten und Grenzen, S. 40 ff., S. 63 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren dazu, daß die Anbieter auf eine *Verschiebung der Nachfrage* hinwirken können.

— Der Anbieterwettbewerb ist vergleichsweise gering. Sofern auch bei Nulltarifregelung Anbieterwettbewerb stattfindet, wird er systematisch einen *kostenintensiven technischen Fortschritt* induzieren. *Die Kostenkurven sind daher überhöht.*

— In Verhandlungen mit den relativ nachgiebigen GKVen kommen Preise zustande, die *oberhalb der Grenzkostenkurven* liegen. Selbst der Grenzanbieter erhält einen „standesgemäßen" Gewinn mit der Folge eines *permanenten Anreizes zur Angebotsausweitung (und Zunahme der Anbieterzahl).*

9. Stellen wir zum Abschluß die Frage nach den *Ansatzpunkten für eine Reform*[27] im Gesundheitswesen. Entsprechend den vorhergehenden Ausführungen müßte die *„generelle Marschrichtung"* einer Reform auf das Ziel gerichtet sein, eine verbesserte Kontrolle über die Entscheidungen der Anbieter zu gewinnen und wirksame Beschränkungen für die Durchsetzung der Anbieterinteressen aufzubauen.

Eine mögliche Reformstrategie könnte unter dem Stichwort stehen, den *Einfluß der Versicherten* zu stärken. Neben dem Prozeß der bereits genannten demokratischen *Sozialwahlen* innerhalb der Versicherungsträger (deren Wirksamkeit verbessert werden müßte), dürfte der wirksamste Ansatzpunkt hier in einer Konkurrenz der Versicherungsträger um die Nachfrage der Versicherten liegen. Ein Übergang von der heute praktizierten *Zwangsversicherung* zu einem System des *Versicherungszwanges,* in dem zwar die Versicherten nicht den *Umfang* ihres Versicherungsschutzes, wohl aber den ihnen am günstigsten erscheinenden *Versicherungsträger* wählen können, würde den Versicherten *Abwanderungsmöglichkeiten* schaffen und damit den Druck auf einen sparsamen Umgang mit den verfügbaren Mitteln stärken.

Einen Schritt weiter ginge man, wenn der Umfang des Versicherungszwanges so weit vermindert würde, daß die Versicherten — in Grenzen — auch Verträge *unterhalb einer Vollversicherung* abschließen könnten. Vorschläge, die beispielsweise unter dem Stichwort *„Wahltarife"* stehen, zielen in diese Richtung. Auch Versuche, bestimmte *Leistungsarten* aus dem Katalog der Zwangsversicherung *auszugliedern,* indem diese Leistungen nicht länger von Gesetzlichen Krankenversicherungen bezahlt werden, stellen keine „Soziale Demontage" dar[28], sondern stellen ledig-

[27] Vgl. z. B. *Theo Thiemeyer,* Vorschläge zur Bewältigung der Kostenexplosion, in: Medizin, Mensch, Gesellschaft, 1976, Nr. 1, S. 289 - 290.

[28] Es wäre sicherlich der Rationalität zukünftiger Reformen förderlich, wenn weniger mit „engagierten Argumenten" wie „soziale Demontage, sozialer Rückschritt, Mißbrauch, Anspruchsdenken, Begehrlichkeit, Rezeptgier,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich die Versicherung in das Belieben der Versicherungsnehmer. Weder ist ausgeschlossen, daß diese Leistungsarten durch private Zusatzversicherungen gedeckt werden, noch ist der Leistungsbezug ohne Versicherungsdeckung (gegen direkte Bezahlung) verwehrt. Sollte nach den ausgegliederten Leistungsarten ein tatsächlicher Bedarf bestehen, so können sie jederzeit weiterhin bezogen werden. Wie Erfahrungen im Bereich der *Privaten* Krankenversicherungen zeigen[29], übertreffen die *Beitragsersparungen* i. d. R. die erforderlichen *Mehrausgaben* für den direkten Bezug der Leistungen erheblich. Der *Netto*effekt ergibt sich vor allem aus einem sparsameren Bezug der Leistungen und mittelfristig aus einem verstärkten Druck auf ein preisgünstigeres Angebot[30] (dynamischer Anpassungseffekt).

Ein weiterer Ansatzpunkt einer Reformstrategie zielt darauf ab, die Fähigkeit einer *Kontrolle durch die Patienten* zu verbessern. Alle diese Reformansätze setzen voraus, daß die Patienten bei der Inanspruchnahme ärztlicher Dienstleistungen stärker als bisher Nutzen *und Kosten* ihrer Leistungsinanspruchnahme berücksichtigen (müssen). Zum Teil sind diese Reformstrategien identisch mit den bereits genannten Strategien einer Einflußverstärkung der Versicherten. So haben Versicherte bei *Wahltarifen* in stärkerem Maße die Möglichkeit, Beitragserhöhungen mit Einschränkungen der Versicherungsnachfrage zu beantworten. Das stärkt den Druck auf die Versicherungsanbieter zu einer sparsamen Mittelverwendung, den diese in einer restriktiven Verhandlungsführung weitergeben werden. Diese Ansätze haben aber eine darüber hinausgehende Wirkung. Da damit zu rechnen ist, daß auch bei Wahltarifen ein Teil des zukünftigen Bedarfs an Gesundheitsleistungen nicht versichert wird, muß bei auftretendem Bedarf eben dieser Teil, wie auf anderen Märkten innerhalb oder außerhalb des Gesundheitssystems auch, direkt gekauft werden. Hier sind die Konsumenten gezwungen,

---

Diebstahl" u. ä. gestritten würde, sondern das Geschehen stärker als *normale Reaktion* auf bestimmte soziale Regelungen interpretiert würde.

[29] Die Erfahrungen im Bereich der GKVen sind insgesamt sehr gering. Vgl. die Zusammenstellung im Beitrag: Wieviel soll der Patient direkt zahlen?, in: Selecta 45 vom 5. 10. 1979, S. 4170 und *Klaus Schaper,* Kollektivgutprobleme, S. 283 ff., S. 292 ff.; vgl. auch die Übersicht über die wichtigsten amerikanischen, empirischen Untersuchungen zu dieser Frage bei *Klaus Schaper,* Kollektivgutprobleme, S. 252 ff.; vgl. auch *Günter Latzel,* Kostenbeteiligung im Gesundheitswesen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 16. 3. 1975, S. 27.

[30] Vgl. z. B. die Ausführungen bei *Klaus Schaper,* Kollektivgutprobleme, S. 252 ff., bes. S. 268 ff. Bei einem Selbstbehalt von ca. 500,— DM können die Beitragssätze etwa auf die Hälfte gesenkt werden. Selbst wer in voller Höhe des Selbstbehaltes Gesundheitsleistungen privat kaufen müßte, würde sich netto besser stehen, wenn sein Jahresbeitrag für eine selbstbehaltlose Versicherung DM 1000,— (einschl. ev. Arbeitgeberbeiträge) im Jahr übersteigen würde. Vgl. auch *Hans Georg Timmer,* Die Wirkung von Selbstbeteiligungen, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1976, Nr. 8, S. 269 - 277.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nutzen und Preis der Leistungen miteinander zu vergleichen und danach die Kaufentscheidung zu fällen.

Man könnte also einen zusätzlichen Ansatzpunkt der Reformstrategie darin sehen, die Patientenkontrolle zu verbessern, indem die bezogenen Leistungen (zu einem bestimmten Teil) selbst zu bezahlen sind. Im Rahmen dieser globalen Reformstrategie sind eine Vielzahl unterschiedlicher Wege zu unterscheiden[31]. Das Gemeinsame all dieser Ansätze liegt darin, daß sie die Kontrolle der Patienten über das Angebot an Gesundheitsleistungen dadurch zu verbessern suchen, daß die empfangenen Leistungen in mehr oder weniger begrenztem Umfang direkt bezahlt werden müssen (Verstärkung der Eigenverantwortung, Verstärkung von Marktelementen)[32].

---

[31] Häufig diskutierte Alternativen wären z. B.:

1) Generell festgelegter Selbstbehalt (ev. nach sozialen Gruppen gestaffelt)
   - a_1 — prozentual (coinsurance) — unbegrenzt — pro Leistung
     — begrenzt auf Höchstsumme — pro Fall
     — pro Periode
   - a_2 — absolut (Franchise, deductible)
   - b_1 — alle Leistungen umfassend
   - b_2 — spezielle Leistungsarten umfassend (20%iger Selbstbehalt bei Zahnersatz seit 1975)
   - c — Ausgliederung einzelner Leistungsarten
2) Frei wählbarer Selbstbehalt (Alternativen wie unter 1).
   (Wahltarife)

[32] Eine Vielzahl von Beiträgen sind gerade zu diesem Ansatzpunkt einer Reform erschienen: *Gerhard Brenner,* Selbstbeteiligung — ein interessantes Rechenbeispiel, in: Der Deutsche Arzt, 1979, Nr. 21, S. 8 - 17; *Gerhard Brenner, Jürgen Boese,* Materialsammlung zur Inanspruchnahme niedergelassener Ärzte in Lindau, Köln-Lövenich 1980; *Hans-L. Dornbusch,* Für Kostenerstattung und Selbstbeteiligung, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1979, Nr. 9, S. 324 - 328; *H. Friel,* Selbstbeteiligung — Brücke in die 80er Jahre?, in: Arbeit und Sozialpolitik, 1978, Nr. 8, S. 284 - 287; *Gunnar Griesewell,* Wahltarife in der gesetzlichen Krankenversicherung — Überlegungen zur Praktikabilität des FDP-Modells, in: Die Krankenversicherung, 1976, S. 221 - 224; *Gunnar Griesewell,* Strategien der Kostendämpfung in der sozialen Krankenversicherung, Angebots- oder Nachfragesteuerung? in: Sozialer Fortschritt, 1977, Nr. 4, S. 84 - 89; *Klaus-Dirk Henke,* Selbstbeteiligung als Kostenbremse?, in: Wirtschaftsdienst, 1976, Nr. 5, S. 236 - 239; *Helmut Jäger,* Kostendämpfende Selbstbeteiligung, in: Der Deutsche Arzt, 1977, Nr. 11, S. 44 - 45; *Udo Kruse,* Nur der Markt kann die Krankheitskosten dämpfen, in: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik, 1978, Nr. 2, S. 115 - 120; *Reinar Lüdeke,* Kosten- und Ausgabendämpfung im Gesundheitswesen als Problem einer zielgerichteten Krankenversicherungsreform, in: Finanzarchiv, 1978/79, S. 73 bis 93; *Horst Marburger,* Die Krankenscheinprämie — ein mißglücktes Experiment?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1972, Nr. 10, S. 573 - 580; *Frank E. Münnich,* Eigenverantwortung als Element der Selbststeuerung aus sozialökonomischer Sicht — Alternativen und Modelle, in: Forschungsinstitut für zahnärztliche Versorgung (FZV) (Hrsg.), Eigenverantwortung in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1980, S. 12 - 32; *Klaus Schaper,* Möglichkeiten und Grenzen der Nachfragesteuerung im System der Gesetzlichen Krankenversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1977, Nr. 11, S. 637 bis 649; *Hansheinrich Schmidt-Kempten,* Wahltarif in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Soziale Sicherheit, 1976, S. 5 - 6; *Erich Standfest,* Wahltarif

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Da in der Bundesrepublik Deutschland wie auch in den westlichen Industrienationen eine *Grundsatzentscheidung* zugunsten einer marktwirtschaftlichen Steuerung gefällt worden ist, weil man von dieser im Vergleich zu den anderen Steuerungssystemen die besten Ergebnisse (in bezug auf Allokation, Wachstum etc.) erwartet, muß im Grunde jede Ausnahmeregelung, gleich in welchem Sektor, stichhaltig begründet werden. So gesehen, ist also weniger die *Wiedereinführung* von Marktelementen im Gesundheitssektor, als die *Beibehaltung* einer nahezu allumfassenden Nicht-Marktsteuerung im Gesundheitssektor zu begründen. Die wichtigsten Argumente, die eine Ausnahmeregelung von der grundsätzlich als vorteilhaft angesehenen Marktregelung begründen könnten, sind im wesentlichen (1) der Nachweis eines systematisch fehlenden bzw. instabilen Marktgleichgewichtes, (2) der Hinweis auf einen systematischen Mangel an Konsumentensouveränität und das Bestehen eines meritorischen Bedarfs, (3) der Hinweis auf Kollektivgütereigenschaften und externe Effekte, (4) der Nachweis eines natürlicherweise fehlenden Wettbewerbs (natürliches Monopol) sowie (5) der politische Vorrang einer bedarfsgerechten Einkommensverteilung. Untersucht man diese Argumente daraufhin, inwieweit sie eine Begründung für eine grundsätzlich nicht marktgesteuerte Regelung im Gesundheitssektor ergeben, so besitzt vor allem der Nachweis einer *systematisch fehlenden Konsumentensouveränität* sowie der Hinweis auf eine an *Bedarfsgesichtspunkten ausgerichteten Verteilungszielsetzung*[33] für die gesundheitspolitische Diskussion Bedeutung.

Soweit es das Argument *mangelnder Souveränität* der Konsumentennachfrage betrifft, so mag es zwar stimmen, daß Informationsniveau und Klarheit der Bedürfnisse in bezug auf Gesundheitsleistung bei den Konsumenten systematisch geringer sind, als in bezug auf andere Bedürfnisse, obwohl wir auch hier die Meinung vertreten haben, daß ein Großteil des Informationsmangels und fehlender Bedürfnisklarheit *nicht naturgegeben* sind und *demzufolge* eine Nicht-Marktsteuerung *erfordern,* sondern im Gegenteil *die Folge* der heute praktizierten Nicht-Marktsteuerung (Nulltarif) darstellen. Jedenfalls ist es schwer einzusehen, daß der Souveränitätsmangel *über das gesamte Spektrum möglicher Gesundheitsleistungen* so gravierend sein soll, daß auch in

---

in der gesetzlichen Krankenversicherung — ein Lösungsvorschlag wofür? in: Soziale Sicherheit 1976, Nr. 3, S. 70 - 73; *Theo Thiemeyer,* S. 14 - 21, *Hans Georg Timmer,* S. 289 - 290 und andere.

[33] Die These, Verteilungsziele bezögen sich weniger auf Einkommen als vielmehr auf spezielle *Güterarten* wie z. B. Gesundheitsgüter, vertritt u. a. *James Tobin,* On Limiting the Domain of Inequality, in: Journal of Law and Economics, Vol. 13, 1970, S. 263 - 277; vgl. auch *Eckhard Knappe,* Gleichheit, Leistung und Bedarf; Ziele und Leitbilder der Sozialpolitik, in: Der Bürger im Staat, 1979, Nr. 4, S. 218 - 223 und *Eckhard Knappe,* Einkommensumverteilung in der Demokratie, Freiburg 1980, S. 17 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Teilbereichen des heutigen Gesundheitssektors marktwirtschaftliche Steuerungsprozesse nicht ausgeweitet werden können. Wenn man die erwachsenen Bürger einer Bevölkerung prinzipiell für aufgeklärt und informiert genug hält, um mit ihrer Wahlstimme die Grundrichtung der Politik eines Staates zu bestimmen, so ist grundsätzlich nicht einzusehen, daß diese erwachsene Bevölkerung nicht wenigstens prinzipiell in der Lage sein soll, im Gesundheitsbereich vernünftige Nachfrageentscheidungen zu fällen und sich notfalls fehlende Grundinformationen zu beschaffen. Geht man z. B. grob vereinfachend davon aus, daß Leistungen von weniger als 30,— DM pro Quartal als sog. „Bagatellfälle" privaten Konsumentenentscheidungen überlassen werden können, so könnte immerhin knapp die Hälfte der Fälle des Gesundheitssektors einer solchen Marktsteuerung unterworfen werden[34].

Der zweite generelle Einwand gegen eine Verstärkung von Marktelementen und damit eine Verminderung des Versicherungszwanges beruht auf der Vorstellung, daß im Rahmen des gesetzlichen Krankenversicherungssystems neben der Versorgung mit Gesundheitsleistungen (Allokationsproblem) generell eine Korrektur der im Markt nach Leistungskriterien geregelten *Verteilung* (Äquivalenzprinzip) durchgeführt werden soll. Wichtigste Verteilungszielsetzungen im Gesundheitsbereich sind die Sicherung eines *Existenzminimums* für jedermann sowie eine stärkere *Bedarfsorientierung* bei der Zuteilung von Gesundheitsgütern. Die Durchsetzung dieser Verteilungsziele im Rahmen des Gesundheitssektors erfordert in der Tat eine weitgehende Abkehr von marktwirtschaftlichen Steuerungsprozessen, wenn man die bisherige Praxis zugrundelegt. Eine Versicherung, die im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Steuerung versuchen würde, vom Äquivalenzprinzip abweichende Umverteilungen vorzunehmen, würde relativ bald die von der Umverteilung belasteten Konsumenten verlieren. Die Durchsetzung einer vom Äquivalenzprinzip abweichenden Umverteilung setzt somit zumindest eine zwangsweise Versicherungsmitgliedschaft voraus. Da dieses Verteilungsziel aber nicht „kostenlos" erreicht werden kann, sondern im Gegenteil, wie gezeigt, mit erheblichem „Kostenaufwand" wie starke Allokationsineffizienz (exzessive Befriedigung der Nachfrage, Überversorgung), fehlende Anreize zur Kostensenkung (interne Ineffizienz, x-inefficiency), insgesamt also durch eine suboptimale Ausdehnung der Ausgaben erkauft werden muß, ist auch hier im Einzelfall zu prüfen, inwieweit die Verteilungszielsetzung im Rahmen der heute

[34] Vgl. *Gerhard Brenner*, Selbstbeteiligung, S. 10 ff. Einigkeit besteht darin, daß Fälle sog. „catastrophic illness", Vorsorgemaßnahmen u. a. von reiner Marktsteuerung ausgenommen werden müssen. Rechnet man hierzu z. B. Inanspruchnahme von über DM 120,— pro Quartal, so fallen hierunter ca. 15 % der Fälle und ca. 50 % der Ausgabensumme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

realisierten Organisation des Gesundheitssektors überhaupt erreicht und erreichbar ist[35] und ob nicht innerhalb wie außerhalb des Gesundheitssektors Alternativen möglich sind, die erwünschten Umverteilungsprozesse effizienter und mit geringerem Kostenaufwand zu realisieren[36].

[35] Vgl. *Norbert Andel,* Verteilungswirkungen der Sozialversicherung am Beispiel der gesetzlichen Krankenversicherung der Bundesrepublik Deutschland, in: Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 75/III, Berlin 1975, S. 39 - 82, *Reinar Lüdeke,* S. 90 f.

[36] Vgl. z. B. *Eckhard Knappe,* Einkommensumverteilung, Teil III; *Richard A. Musgrave,* Finanztheorie, Tübingen 1974, Kap. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

In der Diskussion der beiden Referate zur Wohnungspolitik wurden im wesentlichen die theoretische Begründung staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt sowie Schlußfolgerungen für eine staatliche Wohnungspolitik erörtert. Im Zusammenhang mit der Begründung staatlicher Eingriffe in den Wohnungsmarkt wurde zunächst die Frage aufgeworfen, ob nicht in bezug auf den Wohnungsmarkt von einer Anbieterübermacht auszugehen sei und somit die Prämissen für einen wettbewerbstheoretischen Ansatz nicht erfüllt seien. Dem wurde entgegengehalten, daß von einer dauerhaften Übermacht der Anbieter über die Nachfrager allenfalls in Ballungsgebieten gesprochen werden könne, wobei jedoch die auftretenden Probleme sehr eng mit dem Bodenmarkt und dem für diesen Bereich geltenden gesetzlichen Regelwerk zusammenhingen. Doch auch für Ballungsgebiete sei eine preispolitische Enthaltsamkeit des Staates geboten. Denn eine intensive Förderung von Ballungsgebieten durch den Staat mache diese attraktiv und unterstütze bestehende Ballungs- und komplementäre Entleerungstendenzen.

Einer weiteren Begründung staatlicher Interventionen auf dem Wohnungsmarkt wurde ebenfalls widersprochen. Es handelte sich dabei um die These, daß sich staatliche Eingriffe durch den hohen Anteil, den die Miete an den Gesamtausgaben der einzelnen Haushalte ausmache, rechtfertigen ließen. Neben der Bemerkung, daß aus dieser Sicht dann auch die Kosten eines teueren Sportwagens im Vergleich zum Einkommen staatliche Förderungsmaßnahmen begründen könnten, wurde argumentiert, daß zur Lösung einkommenspolitischer Zielsetzungen staatliche Transferzahlungen besser geeignet seien. Da bei einer solchen Lösung die jeweiligen Haushalte über die Verwendung dieser Mittel selbst entscheiden können, hätten Transferzahlungen den Vorteil, daß ein direkter Eingriff in die Allokation der Ressourcen auf dem Wohnungsmarkt vermieden werde.

Der Begründung staatlicher Eingriffe durch die gegenwärtigen Marktverhältnisse auf dem Wohnungsmarkt — wie etwa der Hinweis auf die Struktur der Kostenmieten im sozialen oder auf die staatlichen Förderungsprogramme im privaten Wohnungsbau — wurde entgegengehalten, daß in einer theoretischen Überprüfung der staatlichen Wohnungspolitik nicht nur die gegenwärtige Situation auf dem Wohnungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

markt heranzuziehen sei, denn diese sei zum einen änderbar und zum anderen das Ergebnis von Fehlallokationen. Ferner komme es bei der Analyse staatlicher Interventionen nicht nur auf die Empfänger der staatlichen Hilfe, sondern vor allem auf die Inzidenz dieser Eingriffe an. Allgemein wurde festgestellt, daß staatliche Interventionen nur dann gerechtfertigt werden können, wenn Marktversagen oder externe Effekte vorliegen.

Da die meisten Fehlentwicklungen auf dem Wohnungsmarkt aber nicht die Folge von Marktversagen, sondern von Politikversagen seien, wurde in der Diskussion im Hinblick auf die Schlußfolgerungen für eine staatliche Wohnungspolitik gefordert, daß sich der Staat aus dem sozialen Wohnungsbau weitgehend zurückziehen sollte. Dabei könnte sich der Staat darauf beschränken, externen Effekten, wie sie zum Beispiel bei Sanierungsvorhaben auftreten können, entgegenzuwirken sowie einen Bestand an Wohnungen für Randgruppen und Notfälle bereitzuhalten. Darüberhinaus gehende Zielsetzungen, wie etwa eine sozialpolitisch motivierte Versorgung mit Wohnungen, wären durch direkte Einkommenstransfers am besten zu erreichen. Wohngeldzahlungen hätten demgegenüber den Nachteil, daß die Allokation der Ressourcen auf dem Wohnungsmarkt verzerrt würde.

Im Mittelpunkt der Diskussion über die Ausgabenexplosion im Gesundheitswesen standen mögliche Ansatzpunkte einer Reform in diesem Sektor. Zunächst wurde jedoch zur Ausgabenentwicklung bemerkt, daß sich aus den aufgezeigten Allokationstendenzen im Gesundheitssektor zwar eine Fehlsteuerung der Ressourcen ableiten lasse, es jedoch näher untersucht werden müsse, in welchem Maße sich diese in der Ausgabenentwicklung niederschlage. Auch wäre hinsichtlich der Ausgabenentwicklung zunächst eine Deflationierung vorzunehmen und zu prüfen, inwieweit die Erhöhung des Anteils des Gesundheitssektors am Bruttoinlandsprodukt durch Änderungen der Nachfragestruktur bedingt sei.

Als mögliche Reformansätze wurden neben gesetzlichen Regelungen, wie dem Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz, und einem Einwirken auf das Nachfrageverhalten, etwa durch eine Kostenbeteiligung, vor allem Maßnahmen zur Erhöhung des Wettbewerbs im Bereich der Krankenversicherungen genannt. Zur Wettbewerbssituation im gegenwärtigen Versicherungssystem wurde festgestellt, daß mit der gesetzlichen Beschränkung der Abwanderungsmöglichkeiten eine Einschränkung des Wettbewerbs verbunden sei. Dagegen könnte aber der Übergang von der Zwangsversicherung zu einem System des Versicherungszwanges bereits zu einer wirksameren Beschränkung der Anbieterinteressen führen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diesem Reformansatz wurde entgegengehalten, daß auch in Ländern ohne Zwangsversicherung, wie zum Beispiel in den Vereinigten Staaten, eine ähnliche Kostenexplosion zu beobachten sei. Hierzu wurde angemerkt, daß andere Faktoren zu dieser Entwicklung beigetragen haben können, die bei einem Ländervergleich näher untersucht werden müßten.

Gerhard Fels, Bernhard Heitger, Kiel

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 6

Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Waldemar Wittmann, Frankfurt

Dienstag, 16. September 1980, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen

Von *Karl Oettle*, München

1. Eingrenzung des Gegenstands, Schwerpunkte seiner Erörterung

Leitung und Kontrolle von Unternehmungen lassen sich sowohl in organisatorischer als auch in inhaltlicher Sicht erörtern. Ihr Inhalt besteht darin, wichtige Entscheidungen zu treffen, deren Ergebnisse zu beurteilen und aus den Beurteilungen nötigenfalls Folgerungen zu ziehen. Die formale betriebliche Organisation von Leitung und Kontrolle ordnet die Zuständigkeiten hierfür Instanzen zu und schafft einschlägige Verfahrensregeln. Die informale betriebliche Organisation von Leitung und Kontrolle kann formale Zuständigkeiten verschiebend und formale Verfahrensregeln abändernd überlagern, und zwar sowohl im Verhältnis zwischen Unternehmensleitung und Kontrollinstanzen als auch im Verhältnis von Unternehmungsleitung zu nachgeordneten Unternehmungspersonen. Außerdem gibt es formale außerbetriebliche Einrichtungen für bestimmte Fremdkontrollen (Selbstkontrollen durch Gemeinschaftseinrichtungen, öffentliche Kontrollen) sowie für außerbetriebliche informale, soziale Kontrollen[1].

Leitung und Kontrolle sollen hier in erster Linie, wenn auch nicht ausschließlich, inhaltlich verstanden werden. Dafür spricht insbesondere das Generalthema, dem das zu behandelnde Einzelthema unterzuordnen ist. Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, die mit der Leitung und der Kontrolle öffentlicher Unternehmen zusammenhängen, werden sich aus Wirkungen der Tätigkeit dieser Betriebe ergeben. Für diese Wirkungen dürften vornehmlich die Gesichtspunkte maßgeblich sein, nach denen die Unternehmenstätigkeit gelenkt wird, und weniger die organisatorischen Formen, in denen versucht wird, nach diesen Gesichtspunkten zu wirtschaften. Allerdings bleibt zu beachten, daß aufbau- wie ablauforganisatorische Regelungen (durch Zuständigkeits-

[1] Über die Problematik des betriebswirtschaftlichen Begriffs der Kontrolle beispielsweise: *Helmut Brede*, Kontrolle, betriebliche, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Band 2, Stuttgart 1975, Sp. 2218 ff.; *Peter Eichhorn*, Terminologie und Typologie der Unternehmenskontrolle, in: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 1, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 17, Baden-Baden 1980, S. 19 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verteilungen) die Willensbildung über diese Gesichtspunkte zu beeinflussen vermögen.

Ein zweiter Grund dafür, die inhaltliche Seite von Leitung und Kontrolle zu bevorzugen, besteht in der Überzeugung, daß zweckentsprechende organisatorische Regelungen zwar die positive Einstellung von Betriebspersonen zu betrieblichen Aufgaben unterstützen, aber nicht ersetzen können. Das heißt für unser Thema, daß das Selbstverständnis der mit Leitungs- und Kontrollaufgaben betrauten öffentlichen Wirtschafter für wichtiger gehalten wird als die Organisation der Wahrnehmung dieser Aufgaben[2].

Ein dritter Grund für die Hintansetzung der organisatorischen Seite von Leitung und Kontrolle liegt darin, daß der Verfasser bereits auf einer anderen Tagung des Vereins für Socialpolitik über die Willensbildung in öffentlichen Unternehmen berichtet und dabei ihre organisatorischen Aspekte berücksichtigt hat[3]. Der Gegenstand des Vortrags ist nicht nur bezüglich der Leitung und der Kontrolle, sondern auch hinsichtlich der öffentlichen Unternehmen einzugrenzen. In der Betriebswirtschaftslehre werden als öffentliche Unternehmen zumeist nur aus der Haushaltswirtschaft der Eigentümergemeinwesen ausgegliederte Betriebe verstanden[4]. In der Finanzwissenschaft wird teilweise so weit gegangen, selbst Gebührenhaushalte als öffentliche Unternehmen anzusprechen[5]. Auf den ersten Blick scheinen der betriebswirtschaftliche

---

[2] Vom Selbstverständnis der Leitungs- und Kontrollorgane öffentlicher Unternehmen hängt es ab, inwieweit diese ihrem Zweck (Sinn) entsprechend geführt oder diesem entfremdet werden. Über Arten und Herkunft etwaiger Unterschiede zwischen dem „institutionell festgelegten Sinn" öffentlicher Unternehmen und dem „subjektiv gemeinten Sinn", dem ihre Leitungs- und Kontrollorgane folgen, vor allem *Theo Thiemeyer,* Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip — Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970, S. 246 ff.; *derselbe,* Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek bei Hamburg 1975, S. 219 ff. Kriterien der Scheidung öffentlich-wirtschaftlicher und sachfremder Zielsetzungen bei: *Karl Oettle,* Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 18. Jg., 1966, S. 241 ff., insbes. S. 249 ff. (wieder abgedruckt in: *derselbe,* Grundfragen öffentlicher Betriebe I — Ausgewählte Aufsätze zur Zielsetzung, Führung und Organisation öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1976, S. 9 ff., insbes. S. 21 ff.).

[3] *Karl Oettle,* Die Willensbildung in öffentlichen Unternehmen, in: Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, hrsg. von Horst Albach, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Band 88, Berlin 1976, S. 255 ff.

[4] Siehe etwa: *Peter Eichhorn* und *Achim von Loesch,* Aufgaben und Konzeption der Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 1. Jg., 1978, S. 1 ff.

[5] So beispielsweise: *Dieter Bös,* Öffentliche Unternehmungen, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., 2. Band, Tübingen 1979, S. 3 ff., insbes. S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sprachgebrauch institutions- und die erwähnte finanzwissenschaftliche Auffassung funktionsbezogen zu sein.

Die Zusammenfassung von öffentlichen Unternehmen im betriebswirtschaftlichen Sinn und von Gebührenhaushalten trägt den Tatbeständen Rechnung, daß die institutionellen Grenzen zwischen ihnen künstlich sind, im Lauf der Zeit verschoben werden können und es zur gleichen Zeit öffentliche Sach- bzw. Dienstleistungsbetriebe gleichen Gegenstands gibt, von denen die einen aus der Haushaltswirtschaft ausgegliedert sind und die anderen nicht. Näher betrachtet, ist diese Zusammenfassung freilich gar nicht funktions-, sondern ebenfalls institutionsorientiert, stellt sie doch auf das öffentliche Eigentum ab.

Eine wirklich funktionsbezogene Gliederung muß nach dem instrumentalen Zweck bzw. institutionellen Sinn von Betrieben[6] fragen, hiernach voll erwerbswirtschaftliche Unternehmungen in öffentlichem Eigentum von öffentlichen Betrieben mit öffentlichen Leistungsaufgaben scheiden und die letzteren mit ihren privatunternehmerischen und frei-gemeinnützigen Substituten zu einer Kategorie von Betrieben zusammenfassen. Nach einer solchen Gliederung bilden also alle bedarfswirtschaftlichen und beschränkt-erwerbswirtschaftlichen Betrieben, die öffentliche Sach- oder Dienstleistungsaufgaben erfüllen, eine große Gruppe[7]. Hiervon soll ausgegangen werden. Demnach bleiben von vornherein alle jene kaufmännischen Erwerbsunternehmungen ausgeschlossen, die sich in öffentlichem Eigentum befinden, aber keine öffentlichen Leistungsaufgaben haben. Dieser ersten, funktionalen Eingrenzung wird eine zweite, dem Thema Rechnung tragende institutionale angefügt. Sie läßt zum einen haushaltswirtschaftlich geführte öffentliche Anstalten wie Schulen, Theater, Bibliotheken oder Museen wegen des geringen wirtschaftlichen Handlungsspielraumes ihrer Leitung nicht als Unternehmungen gelten. Zum andern klammert sie die privatunternehmerischen und frei-gemeinnützigen Ersatzbetriebe aus, weil diese vom gestellten Thema nicht angesprochen sind. Somit bleiben zunächst die aus dem Haushalt der Eigentümergemeinwesen ausgegliederten bedarfswirtschaftlichen öffentlichen Betriebe übrig. Sie seien im Unterschied zu ausgesprochenen öffentlichen Erwerbsunternehmungen öffentliche Unternehmen im engeren Sinn genannt. Eine dritte Eingrenzung ist wiederum von funktionaler Art. Wo es wesent-

---

[6] Wegen dieses Begriffs siehe die in Anmerkung 2 genannten Schriften von *Theo Thiemeyer* an den angegebenen Stellen sowie *Gerhard Weisser*, Wirtschaftstypen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 12. Band, Stuttgart—Tübingen—Göttingen 1965, S. 269 ff., insbes. S. 271 f.

[7] Vgl. hierzu: *Gerhard Weisser*, Beitrag zur Diskussion über den Begriff „Gemeinnützigkeit", in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 7. Jg. (o. J.), S. 8 ff., insbes. S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Unterschiede zwischen öffentlichen Unternehmungen der Bank- und Versicherungswirtschaft einerseits und solchen der Verkehrs- und Versorgungswirtschaft andererseits gibt, sollen nur die letzteren berücksichtigt werden. Diese Einschränkung wird von der verfügbaren Vortragszeit erzwungen.

2. Wesentliche Rechtfertigungsgründe für bedarfswirtschaftliche öffentliche Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft

Öffentliche Unternehmen i. e. S. sind Instrumente jenes Zweiges der wirtschaftlichen Staats- oder Gemeindepolitik, den man als Leistungspolitik bezeichnen kann[8]. Die öffentliche Leistungspolitik will bestimmte Sach- oder Dienstleistungen anders angeboten wissen, als es die rein marktwirtschaftliche Versorgung auf Grund autonomen unternehmerischen Handelns vermag. In dieser Absicht kommt ihr auch die etwaige Tätigkeit frei-gemeinnütziger Unternehmen entgegen, die sie entlasten[9]. Angebote kann die öffentliche Leistungspolitik grundsätzlich gestalten, indem sie frei-gemeinnützige Unternehmen fördert, private kaufmännische oder ständische Unternehmungen in ihren Dienst nimmt oder öffentliche Unternehmen verwendet. Wie sie diese möglichen Instrumente auch kombiniert, immer stellt die öffentliche Leistungspolitik einen Eingriff in die marktwirtschaftliche Bedarfsdeckung dar. Die Frage der Auswahl der leistungspolitischen Instrumente gehört nicht zum Thema, wohl aber die Frage, inwieweit sich eine öffentliche Leistungspolitik mit dem System der Sozialen Marktwirtschaft vereinbaren läßt.

Die Soziale Marktwirtschaft ist ein Steuerungssystem, das sich wie interventionistische Mischsysteme nicht auf ein einziges Steuerungsprinzip stützt. Im Gegensatz zu diesen Mischsystemen, die auch Übergangssysteme von der marktwirtschaftlichen zur staatsverwaltungswirtschaftlichen Ordnung sein können, will die Idee der Sozialen Marktwirtschaft, daß die Selbststeuerung der Wirtschaft im Wettbewerb nachhaltig vorherrscht. Indessen schließt sie nicht aus, die Autonomie von Einzelwirtschaftern zu beschränken. Sie beruht auf der Überzeugung, daß die Wettbewerbswirtschaft wegen ihrer geschichtlich bewiesenen Effizienz am ehesten in der Lage ist, die wirtschaftliche Wertschöpfung, das heißt die Verteilungsmasse, großzuhalten oder zu steigern. Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft bekennt sich deshalb dazu, die

[8] Wegen der Unterscheidung von Ordnungspolitik und Leistungspolitik (Bedarfsdeckungspolitik) vgl. meinen Beitrag: Kategorien des gegenwärtigen öffentlichen Bedarfs, in: Der öffentliche Haushalt, 10. Jg., 1969, S. 1 ff., insbes. S. 5 ff.

[9] Vgl. *Gerhard Weisser*, Gemeinnützigkeit heute, Göttingen 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Funktionsfähigkeit der Konkurrenz nötigenfalls durch Eingriffe zu sichern. Außerdem gibt es sich nicht mit der marktlichen Einkommensverteilung zufrieden, sondern tritt dafür ein, sie nach sozialpolitischen Gesichtspunkten zu korrigieren[10].

Da das System der Sozialen Marktwirtschaft wohl dem Steuerungsprinzip des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs den Vorrang gibt, sich aber nicht auf es beschränkt, ist es geeignet, an wirtschaftliche Wandlungen, insbesondere an Wandlungen der Selbststeuerungsfähigkeit von Wirtschaftszweigen sowie an wechselnde sozialpolitische Bedürfnisse angepaßt zu werden. Die Anpassung führt zu Variationen der Kombinationsverhältnisse, in denen das Hauptprinzip und die Nebenprinzipien der Wirtschaftssteuerung zueinander stehen. Die Anpassungsfähigkeit des Systems ist mit einer Unschärfe des Bildes seiner Konzeption verknüpft. Diese Unschärfe eröffnet Argumentationsspielräume, unter anderem wenn geprüft werden soll, inwieweit die leistungspolitische Verwendung öffentlicher Verkehrs- und Versorgungsunternehmen systemkonform ist. Die Anpassungsfähigkeit des Systems ihrerseits beruht auch mit darauf, daß sich öffentliche Unternehmen leistungspolitisch flexibel, das heißt situationsgemäß führen lassen. In bezug hierauf bestehen zwar institutionelle Hemmnisse, über die später (vom 3. Abschnitt ab) zu sprechen sein wird. Die Unschärfe des Bildes der Systemkonzeption läßt aber auf jeden Fall Raum für ein situationsbezogenes Urteil über die Systemkonformität des leistungspolitischen Einsatzes öffentlicher Unternehmen. Diese Beweglichkeit des Urteilens ist Voraussetzung dafür, von der vorhandenen, wenn vielleicht auch unzureichenden institutionellen Anpassungsfähigkeit öffentlicher Unternehmen Gebrauch zu machen.

In allgemeiner, nicht situationsbezogener Weise lassen sich die möglichen leistungspolitischen Aufgaben öffentlicher Unternehmen im System der Sozialen Marktwirtschaft kennzeichnen als (1) Lückenfüllung bzw. Ergänzung privater Angebote, (2) Konkurrenzierung privater Angebote und privater Selbstbedienung, (3) Monopolbewirtschaftung[11]. Ob und in welchem Maße derartige Aufgaben wahrgenommen werden

---

[10] Siehe etwa: *Alfred Müller-Armack*, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft — Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern und Stuttgart 1974, insbes. S. 129 ff.: „Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft — Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik".

[11] So *Karl Oettle:* Public Enterprise in West Germany, in: L'entreprise publique et l'interêt public — Public Enterprise and the public Interest, hrsg. von André Gélinas, Toronto 1978, S. 170 ff., insbes. S. 176. (Mit Monopolbewirtschaftung ist dabei, wie im weiteren Text noch ausgeführt, das Verhindern einer Ausbeutung durch Private gemeint; die ordnungspolitische Alternative zur leistungspolitischen Monopolbewirtschaftung ist die Monopolaufsicht).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sollen, bedarf leistungspolitischer Beschlüsse. Der Beschlußfassung sind tunlichst die Verhältnisse der jeweiligen Situation zugrunde zu legen.

Gegenstand der leistungspolitischen Gestaltung von Angeboten können zunächst alle Eigenschaftsstellen sein, die Angebote einzelner privater Unternehmungen haben. Insbesondere sind hier zu nennen die Mengen, Qualitäten, Preisforderungen, Konditionen, Informationen und Kundendienstleistungen. Darüber hinaus sind auch Eigenschaftsstellen marktlicher Gesamtangebote häufige Gegenstände der öffentlichen Leistungspolitik, nämlich vor allem die räumliche, zeitliche, abnehmerschichtenbezogene und anbietergruppenbezogene Verteilung des Gesamtangebots.

Die genannten Eigenschaftsstellen des Gesamtangebots einer Sach- oder Dienstleistung spielen eine große Rolle bei der Beantwortung der Fragen, ob es räumliche, zeitliche oder schichtenspezifische Bedarfsdeckungslücken gibt bzw. ob räumlich, zeitlich oder auf einzelne Nachfragerschichten begrenzte Wettbewerbsbeschränkungen bestehen. Der Befund ist an Hand der jeweils verfolgten leistungspolitischen Oberziele zu würdigen. Besteht das Ergebnis darin, leistungspolitisch tätig zu werden, so werden im Lückenfüllungs- bzw. Ergänzungsfall Sach- oder Dienstleistungen angeboten, die zu erbringen die private Produktivwirtschaft von sich aus entweder überhaupt nicht für lohnend hält oder die sie nur in einer politisch nicht akzeptierten Weise selektiv vertreibt. Im Konkurrenzierungsfall gilt es, die durchaus vorhandenen Angebote in bestimmten Räumen, zu bestimmten Zeiten oder gegenüber bestimmten Abnehmerschichten dadurch zu verbessern, daß Anbieter öffentlicher Leistungen in den bis dahin als zu beschränkt erachteten Wettbewerb eintreten.

Auf ganz andere Art und Weise als öffentliche Lückenfüller- und Konkurrenzierungsaufgaben ergeben sich Bedürfnisse nach öffentlicher Monopolbewirtschaftung. Sie beruhen insbesondere auf zwei Tatsachen. Zum einen könnte ein etwaiger Wettbewerb zwischen kapital- und personalintensiven Betrieben der verkehrs- und versorgungswirtschaftlichen Infrastruktur ohnehin nur dyopolistischer, bestenfalls oligopolistischer Natur sein, dies vor allem wegen der Höhe der finanziellen Zugangsschwelle, hierzulande heute oft auch infolge der räumlichen und sozialen Lozierungs- bzw. Trassierungshemmnisse. Zum andern würde eine solche Konkurrenz insbesondere wegen der Beziehungen zwischen den kostenoptimalen Aggregatgrößen und den Nachfragemengen vielerorts zur Monopolisierung tendieren, und zwar unter sonst gleichen Verhältnissen um so mehr, je geringer die örtliche bzw. regionale Nachfrage ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Bundesrepublik Deutschland werden für Lückenfülleraufgaben derzeit hauptsächlich haushaltswirtschaftlich geführte öffentliche Anstalten[12] und, so vor allem im Gesundheits- und im Wohnungswesen, leistungspolitische Anreize und Gebote gegenüber privaten kaufmännischen und ständischen Unternehmern verwandt[13]. Überwiegend mit Konkurrenzierungsaufgaben wird heute bei uns das öffentliche Eigentum an Unternehmen des Bank-, insbesondere des Sparkassenwesens begründet[14]. Reine Monopolbewirtschaftungsaufgaben öffentlicher Unternehmen sind in unserer Zeit wenig bedeutungsvoll. Sie werden beispielsweise von öffentlichen Brandversicherungskassen wahrgenommen. Die verkehrs- und versorgungswirtschaftlichen Infrastrukturunternehmen versehen gegenwärtig bei uns und in anderen westlichen Ländern zumeist Aufgaben der Monopolbewirtschaftung, der Konkurrenzierung und der Lückenfüllung in kombinierter Weise: (1) Ihre Monopolstellungen sind zum Teil auf bestimmte Orte oder Räume, Zeiten und Nachfragerschichten begrenzt, da es partiell eine funktionierende Substitutionskonkurrenz von gewerblichen Anbietern wie von Selbstbedienungs- oder Selbstversorgungsmöglichkeiten gibt[15]. (2) Öffentliche Infrastrukturunternehmen treten teilweise dort als substitutive oder direkte Konkurrenten auf, wo der Wettbewerb der privaten Anbieter funktioniert und (oder) gute Möglichkeiten zur Selbstbedienung bestehen und ihr Angebot deshalb als überflüssig erachtet werden könnte. Solcher Konkurrenzierung liegen vor allem leistungspolitische Beeinflussungsziele, etwa solche der Straßenentlastung, der Energieeinsparung und der Unfallbekämpfung, oder Wirtschaftlichkeitsziele zugrunde, welch letztere darauf gerichtet sind, aus anderen Gründen vorgehaltene Kapazitäten besser auszunützen[16]. (3) Wo die örtliche und regionale Nachfrage gering ist und der private Anbieter-

[12] Beispiele sind Universitäten, Theater und Bibliotheken.

[13] Es sei an die finanzielle Förderung von Landarzt- und Landzahnarztpraxen sowie an die finanzielle und steuerliche Förderung des sozialen Wohnungsbaues erinnert.

[14] Vgl. hierzu etwa: *Wolf-Dieter Becker*, Öffentliche Banken als Instrumente der Ordnungspolitik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 3. Jg., 1980, S. 257 ff.; *Ludwig Mülhaupt* und *Rudolf Holdijk*, Entwicklungstendenzen des öffentlichen Bankwesens in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, 2. Jg., 1979, S. 241 ff., insbes. S. 250; *Gerhard Weisser*, Gemeinnützigkeit und Paritätspostulat, in: Sparkasse, 81. Jg., 1964, S. 343 ff.

[15] Das gilt selbst für den Fernmeldedienst der Deutschen Bundespost, der dem reinen Monopolbetrieb recht nahe kommt, aber nicht ganz entspricht, weil es ins Gewicht fallende Selbstbedienungsnetze anderer Betriebe (Eisenbahnen, Energieversorgungsunternehmen) gibt. Der Paketbeförderungsdienst der Deutschen Bundespost ist demgegenüber ein besonders gutes Beispiel für den angesprochenen Kombinationsfall.

[16] Als Beispiele seien die öffentlichen Eisenbahnen und (anderen) Personennahverkehrsbetriebe genannt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wettbewerb auf Dauer nicht funktionsfähig sein kann, dienen möglicherweise Angebote öffentlicher Infrastrukturunternehmen, namentlich solcher des Verkehrs, als Konkurrenzsurrogate. (4) Öffentliche Monopolbewirtschafter bieten ihre Leistungen zum Teil zu Zeiten, an Orten und in Räumen sowie gegenüber Abnehmerschichten an, die private Anbieter wegen der Kostenungunst der Bedienung überhaupt nicht oder wesentlich schlechter bedienen würden. Insoweit übernehmen öffentliche Monopolunternehmen Dienste, die bei privater Bedienung der kaufmännisch lohnenden Nachfrage nur lückenhaft erbracht würden[17].

3. Ökonomische Charakteristik öffentlicher Verkehrs- und Versorgungsunternehmen

Sollen Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft besprochen werden, die mit der Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen zusammenhängen, so ist es zunächst erforderlich, die besondere Problematik zu charakterisieren, die diese beiden Funktionen der Betriebssteuerung bei derartigen Unternehmen zu bewältigen haben. Aus der besonderen Problematik der Steuerung öffentlicher Unternehmen ergeben sich die Anforderungen, die an deren Leitung und Kontrolle zu stellen sind. Diese Anforderungen bilden Maßstäbe der Beurteilung von Lösungsvorschlägen. Die besondere Steuerungsproblematik öffentlicher Unternehmen soll in zwei Schritten skizziert werden. Zuerst sei (in diesem Abschnitt) versucht, öffentliche Verkehrs- und Versorgungsunternehmen in leistungs- und in finanzwirtschaftlicher Hinsicht kurz typologisch zu charakterisieren. Sodann soll (im nächsten Abschnitt) über die vom Verfasser für unaufhebbar gehaltene Spannung zwischen der Aufgabenbindung öffentlicher Unternehmen und ihrer Handlungsfreiheit gesprochen werden, welch letztere ja das wichtigste Merkmal der Unterscheidung dieser Unternehmen von haushaltswirtschaftlich geführten Anstalten, insbesondere von Gebührenhaushalten ist. Diese Ausführungen gelten sinngemäß auch für öffentliche Unternehmen mit öffentlichen Leistungsaufgaben außerhalb der Verkehrs- und Versorgungswirtschaft.

Leistungswirtschaftlich gesehen, heben sich öffentliche Verkehrs- und Versorgungsunternehmen vor allem dadurch von privaten und öffentlichen Erwerbsunternehmen ab, daß sie, außer etwaigen beschaffungswirtschaftlichen Auflagen, produktions- und absatzwirtschaftlichen Bindungen unterliegen, die letztere in der Regel nicht kennen. Diese Bindungen ergeben sich aus ihrer Eigenschaft, leistungspolitische

[17] Das gilt etwa für die Dienste der Post, der öffentlichen Verkehrsbetriebe, der gemischt-wirtschaftlichen und öffentlichen Versorgungsunternehmungen, der gemeinwirtschaftlichen Krankenhäuser.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Instrumente zu sein. In dem Maße, in dem die Bindungen aufgegeben werden sollten, würde der institutionelle Sinn der Betriebe verändert, würden sie dem Typ der Erwerbsunternehmungen in öffentlichem Eigentum angenähert. Zu den produktions- und absatzwirtschaftlichen Bindungen öffentlicher Verkehrs- und Versorgungsunternehmen treten personalwirtschaftliche hinzu, die zwar nicht wie diese die Zugehörigkeit zum Typ der öffentlichen Unternehmen i. e. S. bestimmen, aber als historisch gewachsene Verhältnisse, die schwer zu ändern sind, besondere Leitungs- und Kontrollprobleme schaffen.

Die wesentlichen produktions- und absatzwirtschaftlichen Bindungen öffentlicher Verkehrs- und Versorgungsunternehmen sind: (1) die Gegenstandsbindung, (2) die Territorialbindung, (3) die Bindung an Bedienungspflichten. Die Gegenstandsbindung (1) besteht darin, daß der Betrieb für eine bestimmte Tätigkeit oder ein bestimmtes Gebiet verwandter Tätigkeiten geschaffen wird und gehalten ist, auch dann bei diesem Gegenstand und allein bei ihm zu verbleiben, wenn sich die wirtschaftlichen Bedingungen auf dem Gegenstandsgebiet erheblich verschlechtern. Eine etwaige Umwidmung ist zwar möglich. Sie liegt jedoch nicht in der Hand der Unternehmensleitung oder eines betrieblichen Aufsichtsorgans, sondern bedarf eines politischen Beschlusses des Eigentümergemeinwesens. Die Territorialbindung (2) beschränkt die Tätigkeit des Betriebs auf einen vorgegebenen Standort (Punktbetriebe)[18] oder ein vorgegebenes Bedienungsgebiet (Netzbetriebe)[19]. Diese Bindung ergibt sich daraus, daß die Betriebe leistungspolitische Instrumente von Gebietskörperschaften sind. Die Bindung an Bedienungspflichten (3) verbietet dem Betrieb zumindest die eigenmächtige Selektion von Nachfragern nach Gesichtspunkten der Kostengunst oder -ungunst ihrer Bedienung. Sie kann sich darüber hinaus vor allem auf die solchen Gesichtspunkten folgende Auswahl von Teilen des zugewiesenen Tätigkeitsgebiets, von Bedienungspunkten im Raum und von Bedienungszeiten erstrecken.

Die personalwirtschaftlichen Bindungen sind zum einen beamten- bzw. dienstrechtlicher Natur. Zum anderen ergeben sie sich aus der starken Stellung, die zuständige Gewerkschaften gegenüber öffentlichen Arbeitgebern besitzen. Gegenwärtig nähern sich die personalwirtschaftlichen Bindungen kaufmännischer und ständischer Unternehmungen zwar tendenziell denen öffentlicher Unternehmen i. e. S. an. Sie sind jedoch im allgemeinen noch wesentlich schwächer als die der letzteren. Die genannten Bindungen stehen insbesondere etwaigen

[18] Beispiele für Punktbetriebe sind See-, Binnen- und Lufthäfen.

[19] Beispiele für Netzbetriebe sind Versorgungsunternehmen, Entsorgungsbetriebe, Eisenbahnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedürfnissen nach Personalabbau, teilweise aber auch Bedürfnissen nach zeitlicher und räumlicher Mobilität von Mitarbeitern entgegen. In der öffentlichen Wirtschaft könnten einzelbetriebliche Bedürfnisse nach Personalverringerung trotz des starken Arbeitsplatzschutzes besser, als derzeit möglich, befriedigt werden, wenn es gelänge, Mitarbeiter nötigenfalls zu einer größeren zwischenbetrieblichen Mobilität (bezüglich des Wechsels zwischen Dienstzweigen oder Unternehmen) zu veranlassen[20].

Die Gegenstandsbindung nimmt öffentlichen Verkehrs- und Versorgungsunternehmen Möglichkeiten des Ausgleichs von Entwicklungschancen und -risiken verschiedener Tätigkeitsgebiete, die vielen Erwerbsunternehmungen offenstehen. Die Territorialbindung versperrt ihnen den Ausgleich zwischenörtlich bzw. zwischenräumlich unterschiedlicher Entwicklungen auf dem gleichen Gegenstandsgebiet. Die Territorialbindung macht darüber hinaus solche Unternehmen, die auf Netzverbindungen zu benachbarten wie zu fernerliegenden Unternehmen des gleichen Gegenstands angewiesen sind, in investitionstechnischer sowie in investitions-, produktions- und absatzwirtschaftlicher Hinsicht von der Kooperationsbereitschaft und -fähigkeit der betreffenden Unternehmen abhängig. Die Bindung an Bedienungspflichten zwingt die Unternehmen dazu, sächliche und personale Produktionskapazitäten, zum Teil auch Abfertigungskapazitäten anders, und zwar kostenunwirtschaftlicher, zu dimensionieren, zu lozieren und für Angebote zu beanspruchen, als es nach Gesichtspunkten der kaufmännischen Rentabilität geboten erscheint. Damit kostenungünstige Bedienungspflichten nicht dadurch umgangen werden, daß die Leistungsentgelte an den spezifischen Kosten orientiert oder diese übersteigende Abschreckungspreise gefordert werden, um die Nachfrage zu verringern, sind sie häufig mit dem Verbot einer solchen Entgeltpolitik gekoppelt[21].

Kaufmännische Unternehmungen lassen sich als solidaristische Erwerbsgemeinschaften von Eigentümern und Belegschaft auffassen, denen es darum geht, eine möglichst große betriebliche Wertschöpfung

---

[20] Ein Beispiel für das Fehlen einer zwischenbetrieblichen Mobilität ist der Widerstand gegen die Bemühungen, die Omnibusdienste der Deutschen Bundespost und der Deutschen Bundesbahn zu vereinen und der letzteren bzw. sogenannten Regionalen Verkehrsgesellschaften, die Tochterunternehmungen beider bilden, zu unterstellen. Siehe hierzu etwa: *Günter Fromm,* Um die Zusammenführung der Busdienste von Bundesbahn und Bundespost — Eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 50. Jg., 1979, S. 215 ff., insbes. S. 224 ff.

[21] So sind die Energieversorgungsunternehmen sowohl einer Kontrahierungs- als auch einer Nichtdiskriminierungspflicht unterworfen. Vgl. hierzu: *Günter Püttner,* Das Recht der kommunalen Energieversorgung, Stuttgart—Berlin—Köln—Mainz 1967, insbes. S. 31 f. und S. 111 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu erzielen, und zwar tunlichst wenig beeinträchtigt von der Problematik ihrer Verteilung. Öffentliche Unternehmen i. e. S. sind als leistungspolitische Instrumente dazu bestimmt, die volks-, regional- oder gemeindewirtschaftliche Wertschöpfung günstig zu beinflussen. Gerade dafür müssen sie sich in der Ausschöpfung marktlicher Möglichkeiten zur Erwirtschaftung verteilbarer betrieblicher Wertschöpfung ebenso wie in der Ausnützung politischer Möglichkeiten zum Erlangen von Zuschüssen aus Haushaltsmitteln für Verteilungszwecke zurückhalten[22]. Andernfalls könnten öffentliche Unternehmen ihnen anvertraute Monopole schon aus gehalts- und lohnpolitischen Gründen nicht besser als private Unternehmungen bewirtschaften. Ein etwaiges Einverständnis mit dem Erfordernis, öffentliche Unternehmen i. e. S. in zurückhaltender Weise als Erwerbsinstrument der Mitarbeiter zu führen, das diese Unternehmen durchaus auch sind, läßt sich als eine Gegenleistung der Belegschaft für die ihr zugute kommenden besonderen personalwirtschaftlichen Bindungen des Arbeitgebers auffassen.

Finanzwirtschaftlich gesehen, ist allen öffentlichen Unternehmen gemeinsam, daß sie auch bei formalrechtlicher Haftungsbeschränkung der öffentlichen Eigentümer mit vollem finanziellen Rückhalt bei diesen rechnen können[23]. Öffentliche Verkehrs- und Versorgungsunternehmen sind teils selbsterhaltungsfähig, teils zuschußbedürftig, und zwar je nach den Zielen, für die sie als leistungspolitische Instrumente eingesetzt werden, je nach den marktlichen Bedingungen, auf die sie dabei treffen, und je nach der Wirtschaftsgebarung, mit der sie geführt werden.

4. Unaufhebbarkeit der Spannung zwischen der Aufgabenbindung bedarfswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmen und ihrer Handlungsfreiheit

Kaufmännische und ständische Unternehmungen werden in bezug auf ihre gesamtwirtschaftliche Rolle, Bedarfe zu decken, von ihren Gegenspielern (Konkurrenten, potentiellen und aktuellen Partnern) auf ihren Absatz-, Beschaffungs-, Arbeits- und Finanzmärkten kontrolliert. Diese Kontrolle ist indirekt, sie erfolgt über das Verhalten der anderen gegenüber der Unternehmung. Wo der Wettbewerb infolge geringer Stärke seine mittelbare gesamtwirtschaftliche Kontrollfunktion

[22] Näheres hierüber in meinem in Anmerkung 3 genannten Beitrag, S. 264.

[23] Näheres hierüber in meinem Beitrag: Zur Eigenkapitalausstattung öffentlicher Betriebe, in: Der Gemeindehaushalt, 65. Jg., 1964, S. 25 ff. und S. 49 ff., insbes. S. 28 f. (wieder abgedruckt in: Grundfragen öffentlicher Betriebe II — Ausgewählte Aufsätze zur Finanzierung und Rechnung öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1976, S. 9 ff., siehe hier insbes. S. 23 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur unzulänglich auszuüben vermag oder wo er gänzlich fehlt, werden in marktwirtschaftlichen Systemen, insbesondere in der Sozialen Marktwirtschaft öffentliche Instanzen der direkten Kontrolle geschaffen werden, soweit nicht öffentliche Unternehmen Konkurrenzierungsaufgaben erhalten.

Kaufmännische und ständische Unternehmungen spielen ihre gesamtwirtschaftliche Rolle im allgemeinen, damit sie für Eigentümer und Belegschaft Instrumente des Erwerbs bzw. des Erwerbs und der Berufsausübung sein können. Diese Instrumentalfunktion ist ihr einzelwirtschaftlicher Zweck[24]. Dessen Erfüllung wird in kleineren betrieblichen Verhältnissen vor allem von der Leitung selbst und möglicherweise auch unmittelbar von Mitarbeitern, in größeren betrieblichen Verhältnissen außer von der Leitung auch von besonderen Aufsichtsorganen bzw. -personen kontrolliert.

Erwerbswirtschaftliche wie bedarfswirtschaftliche öffentliche Unternehmen sowie haushaltswirtschaftlich geführte öffentliche Sach- und Dienstleistungsbetriebe werden durch politische Beschlüsse erworben bzw. geschaffen, beibehalten, umgewidmet oder veräußert bzw. aufgelöst. Die gesamtwirtschaftliche Rolle erwerbswirtschaftlicher öffentlicher Unternehmungen wird wie die privater allein oder in größerem Maße als die bedarfswirtschaftlicher Betriebe indirekt über den Wettbewerb kontrolliert. Bedarfswirtschaftliche öffentliche Betriebe sollen die Erfüllung ihrer gesamt-, regional- oder kommunalwirtschaftlichen Bedarfsdeckungsfunktion nicht wie private und öffentliche Erwerbsunternehmungen als Mittel zum Zweck ansehen[25]. Für sie soll diese Funktion vielmehr der Betriebszweck selbst sein. Das gilt auch für solche öffentlichen Unternehmen i. e. S., die allein oder in erster Linie den Wettbewerb auf ihrem Tätigkeitsfeld beleben sollen, ist es doch ihr Zweck, dort durch ihr Auftreten die Bedarfsdeckung zu verbessern. Schon die besagte Zweckbestimmung bedarfswirtschaftlicher öffentlicher Betriebe erfordert, daß ihre volkswirtschaftliche Rolle nicht nur indirekt über den marktlichen Wettbewerb, sondern auch direkt, nämlich politisch kontrolliert wird[26]. Diese Notwendigkeit ergibt sich

---

[24] Zu dieser und zu anderen „Instrumentalfunktionen der Unternehmung" ausführlich: *Ralf-Bodo Schmidt,* Wirtschaftslehre der Unternehmung, Band 1, Grundlagen und Zielsetzung, 2., überarb. Aufl., Stuttgart 1977, S. 48 ff.

[25] Zu „Instrumentalfunktionen öffentlicher Betriebe" ausführlich: *Theo Thiemeyer,* Gemeinwirtschaftlichkeit, S. 213 ff.; *derselbe,* Wirtschaftslehre, S. 60 ff.

[26] Über die Instrumente solcher Kontrolle und ihre Problematik: Kontrolle öffentlicher Unternehmen, Band 1, mit Beiträgen von *Wolf-Dieter Becker, Heinz Bolsenkötter, Karlheinz Eckert, Peter Eichhorn, Fritz Knauss, Erich Potthoff* und *Günter Püttner,* Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, H. 17, Baden-Baden 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weiterhin aus der Tatsache, daß die indirekte marktliche Kontrolle zumindest bei all jenen bedarfswirtschaftlichen öffentlichen Betrieben unvollständig ist, die nicht allein die Konkurrenz auf ihrem Tätigkeitsgebiet stimulieren sollen. Schließlich besitzen alle öffentlichen Betriebe, auch die öffentlichen Erwerbsunternehmungen, auf Finanzmärkten mit der Möglichkeit des Notrückgriffs auf ihre nicht-konkursfähigen Eigentümer einen Wettbewerbsvorsprung, der nicht marktkonform ist und auf die leistungswirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit durchzuschlagen vermag.

Bei bedarfswirtschaftlichen öffentlichen Betrieben sind die einzelwirtschaftlichen Kontrollorgane anders als bei privaten Unternehmungen zugleich auch für die direkte politische gesamt-, regional- oder kommunalwirtschaftliche Kontrolle zuständig. Diese Zusammenfassung höchst unterschiedlicher Kontrollfunktionen, die sich aus der betrieblichen Zweckbestimmung ergibt, begünstigt eine etwaige (im nächsten Abschnitt) noch zu besprechende Neigung, einfachere, praktikablere isoliert-einzelwirtschaftliche Kontrollmaßstäbe komplizierteren, schwer oder kaum handhabbaren öffentlich-wirtschaftlichen (gliedwirtschaftlichen) auch dort vorzuziehen, wo das Erreichen gesamt-, regional- oder kommunalwirtschaftlicher Ziele beurteilt werden soll[27].

Bedarfswirtschaftliche öffentliche Unternehmen unterscheiden sich von ebensolchen Haushaltsbetrieben vor allem durch die größere Selbständigkeit der Leitung. Gründe dafür, eine solche durch Ausgliederung aus der Haushaltswirtschaft des Eigentümergemeinwesens zu verleihen, können insbesondere folgende Bedürfnisse sein: (1) Betriebe in den Stand zu setzen, sich besser an allfällige Schwankungen der Nachfrage nach ihren Leistungen anpassen zu können, als das bei der Planbindung ihrer Ausgaben möglich ist[28]; (2) bestimmten betrieblichen Tätigkeitsgebieten einen Vorrang in der Konkurrenz der Aufgabengebiete um die Inanspruchnahme der beschränkten Finanzierungsmöglichkeiten des Gemeinwesens zu verleihen, indem die Betriebsleitung darauf verpflichtet wird, die betriebliche Leistungsfähigkeit auf dem Stand der Entwicklung von Produktionstechnik und Bedarf zu halten; (3) Betriebe gemeinsam mit anderen Gemeinwesen zu unterhalten, um Größenvorteile wahrnehmen zu können, die zumeist kosten-

[27] Zur Ergänzungsbedürftigkeit des Kaufmännischen Rechnens in der öffentlichen Wirtschaft siehe beispielsweise: *Heinrich Reinermann*, Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor — Beiträge des Rechnungswesens als Brücke zwischen Nutzen-Kosten-Untersuchung und Evaluierung, in: Die Betriebswirtschaft, 37. Jg., 1977, S. 399 ff.

[28] Hierüber näheres bei *Rudolf Johns*, Betriebe, öffentliche, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 2. Band, Stuttgart—Tübingen—Göttingen 1959, S. 48 ff., insbes. S. 49 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlicher, manchmal auch nutzenwirtschaftlicher Natur sind; (4) die Verantwortungslast von Parlament und Regierung des Gemeinwesens durch Abtrennen einzelner Aufgabengebiete zu verringern; (5) die Erzeugung und Abgabe bestimmter Sach- und Dienstleistungen durch Ökonomisierung zu „entpolitisieren".

Die an erster bis dritter Stelle genannten Bedürfnisse sind mit dem leistungspolitischen Instrumentalcharakter bedarfswirtschaftlicher öffentlicher Betriebe nicht nur verträglich. Sie verstärken ihn sogar, weil sie darauf gerichtet sind, die Effizienz der Instrumente für die Erfüllung von Leistungsaufgaben zu steigern. Demgegenüber geht das an fünfter Stelle genannte Bedürfnis auf alle Fälle und das an vierter Stelle genannte unter bestimmten Bedingungen zu Lasten der Eignung von Betrieben als leistungspolitische Instrumente[29]. Leistungspolitische Aufgaben werden ja gerade dort von Gemeinwesen gesehen und übernommen, wo der marktliche Wettbewerb zwischen unabhängigen Anbietern einerseits und unabhängigen Nachfragern andererseits Ergebnisse zeitigt, die die maßgeblichen politischen Kräfte nicht für akzeptabel halten. Die Entpolitisierung eines Aufgabengebietes (5) verweist dieses mithin auf den marktlichen Wettbewerb zurück. Beim Abtrennen von Verantwortungslast der Leitung eines Gemeinwesens (4) wird ein solches Ergebnis nicht zwangsläufig eintreten, sondern nur insoweit es zugleich eine Entpolitisierung darstellt. Dafür werden um so eher Voraussetzungen geschaffen, je stärker die Unternehmensleitung auf isoliert-einzelwirtschaftliche Oberziele verpflichtet wird[30] und oft auch je regierungs- und parlamentsfremder Kontrollorgane besetzt sind[31]. Das Ergebnis der angestellten Überlegungen lautet: Bedarfswirtschaftlichen öffentlichen Betrieben unternehmerische Handlungsfreiheit zu gewähren, ohne ihren bedarfswirtschaftlichen Charakter zu verwässern, ist nur in solchen Grenzen möglich, innerhalb deren die Eignung der Betriebe für die leistungspolitischen Aufgaben womöglich verbessert, aber die Bindung an diese Aufgaben nicht gelockert wird. Eine Verbesserung der instrumentalen Eignung von Betrieben für ihre leistungspolitischen Zwecke ist eine Ökonomisierung, die sich in den Dienst dieser Zwecke stellt, sie aber nicht ersetzt[32]. Für

[29] Vgl. hierzu *Rudolf Johns*, S. 50.

[30] Näheres im nächsten Abschnitt.

[31] Man denke an die Beiziehung von Wirtschaftssachverständigen aus der privaten Unternehmerschaft, die sich häufig gehalten fühlen werden, aus dieser stammende Beurteilungsmaßstäbe unverändert auf öffentliche Betriebe anzuwenden, für die sie wegen ihrer andersartigen instrumentalen Funktion nicht oder nur abgewandelt brauchbar sind.

[32] Eine solche sinnvolle, dem Betriebszweck förderliche Ökonomisierung ist streng von ökonomistischen Bemühungen zu unterscheiden, die auf eine Änderung des Betriebszwecks hinauslaufen. Über den Begriff des Ökonomis-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine zweckdienliche Ökonomisierung sind unternehmerische Zielstrebigkeit und Beweglichkeit erforderlich. Damit sie für die öffentliche Wirtschaft gewonnen werden können, müssen die Leitungspositionen nach fachlichen Gesichtspunkten und nicht etwa nach denen parteipolitischer Verdienste besetzt werden. Darüber hinaus ist es aber auch notwendig, die fähigen Leitungspersonen durch zweckentsprechende Oberzielvorgabe in Interessenlagen zu stellen, die sie veranlassen, ihre Fähigkeiten für und nicht etwa gegen die leistungspolitischen Absichten zu entfalten, die mit den Betrieben verfolgt werden.

5. Finanzielle oder sachliche Regulatoren der Tätigkeit öffentlicher Verkehrs- und Versorgungsunternehmen

Mit dem Ergebnis, das die Erörterung der Spannung zwischen Aufgabenbindung und Handlungsfreiheit öffentlicher Unternehmen i. e. S. gezeitigt hat, ist es nicht zu vereinbaren, von diesen Betrieben zu verlangen, sich wie private Unternehmen zu verhalten. Diese Feststellung gilt auch, wenn nicht — wie von privaten kaufmännischen Unternehmungen — unbegrenztes Rentabilitätsstreben, sondern nur — wie von ständischen Unternehmungen — ein Bemühen um begrenzte, angemessene Rentabilität gefordert wird. In die gegenteilige Richtung gehen jedoch in zunehmendem Maß Vorschläge für eine Reform der öffentlichen Wirtschaft[33]. Sollten sie verwirklicht werden, müßte man freilich konsequenter zuvor erst einmal die ökonomischen Charakteristika öffentlicher Unternehmen beseitigen, die (im dritten Abschnitt) skizziert wurden.

Denkt man sich die leistungswirtschaftlichen Bindungen weg, wird deutlich, daß dann beispielsweise Gemeindeunternehmen, frei von Gegenstands-, Territorial- und Bedienungsbindungen, spekulativer Natur wie private Erwerbsunternehmungen wären. Da die erwerbsunternehmerische Betätigung in unserem Staat nicht zu den

---

mus: *Gerhard Weisser*, Wirtschaftspolitik als Wissenschaft, Stuttgart 1934, S. 49 ff.; *derselbe*, Die Überwindung des Ökonomismus in den Wirtschaftswissenschaften, in: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung. Ein Vortragszyklus veranstaltet von der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Freien Universität Berlin Sommersemester 1953, Wirtschaftswissenschaftliche Abhandlungen, H. 2, Berlin 1954, S. 9 ff. (wieder abgedruckt in: *Gerhard Weisser*, Beiträge zur Gesellschaftspolitk, Göttingen 1978, S. 573 ff.).

[33] Siehe etwa: Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen, Stellungnahme des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft*, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 4 vom 8. Januar 1976, S. 36 ff. Vgl. hiermit: Kosten und Preise öffentlicher Unternehmen — Eine Diskussion im Wissenschaftlichen Beirat der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, H. 16, Berlin 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gemeindeaufgaben gehört, wäre auch das kommunale Eigentum an ihnen aufzugeben und der aus diesem resultierende finanzwirtschaftliche Wettbewerbsvorsprung zu beseitigen.

Die genannten leistungswirtschaftlichen Bindungen öffentlicher Verkehrs- und Versorgungsunternehmen sind Ausdruck von Darbietungszielen, genauer: Mittel zum Erreichen von Darbietungszielen, die ihnen aufgegeben sind[34]. Die gemeinten gegenstands-, raum-, zeit- und schichtenbezogenen Darbietungsziele stellen ebenso wie andere Darbietungsziele, die Leistungsqualitäten, Angebotsbedingungen und Grundsätze der Tarifbildung betreffen, sachliche Regulatoren der betrieblichen Tätigkeit dar. Jene sachlichen Regulatoren, die zu den beschriebenen leistungswirtschaftlichen Bindungen führen, sind, wie das Beispiel der gedachten bindungslosen Gemeindeunternehmungen zeigen sollte, für das Erfüllen des institutionellen Sinns öffentlicher Unternehmen i. e. S. unabdingbar. Andere sachliche Regulatoren lassen sich allerdings durch finanzielle ersetzen[35]. Diese bestehen darin, die Unternehmensleitung auf geldliche Oberziele zu verpflichten, zum Beispiel auf bestimmte Mindestgewinne oder -rentabilitäten, volle Aufwands- oder Kostendeckung, bestimmte Aufwands- oder Kostendeckungsgrade. Zugleich soll der Erfolg der Unternehmensleitung von den Aufsichtsorganen an Hand derartiger finanzieller Oberziele beurteilt werden.

Wo man finanzielle Regulatoren verwendet, werden ihnen jene Darbietungsziele untergeordnet, in bezug auf deren inhaltliche Ausfüllung die Unternehmensleitung Gestaltungsfreiheiten hat. Das können insbesondere Leistungsqualitäten, Angebotsbedingungen, Tarife und auch einzelne Bedienungspflichten sein. Außerdem wird die Unternehmensleitung veranlaßt, sich gegen bestehende leistungswirtschaftliche Bindungen zu wehren, wenn deren Lockerung erforderlich ist, um die verlangten finanziellen Erfolge zu erzielen, und vielleicht auch schon, wenn es nur darum geht, die finanziellen Erfolge, an Hand deren die Leitung beurteilt wird, über das geforderte Mindestmaß zu steigern. Der Kampf gegen leistungswirtschaftliche Bindungen kann offen oder versteckt geführt werden; im offenen Kampf lassen sich leicht ver-

[34] Über Darbietungsziele und andere Oberziele öffentlicher Betriebe Näheres in meinem Beitrag: Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, 18. Jg., 1966, S. 241 ff., insbes. 252 ff. (wieder abgedruckt in: Grundfragen öffentlicher Betriebe I, S. 9 ff., hier insbes. S. 24 ff.).

[35] Wegen der Unterscheidung sachlicher und finanzieller Regulatoren vgl. meinen Beitrag: Die ökonomische Bedeutung der Rechtsform öffentlicher Betriebe, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 8. Jg., 1967, S. 193 ff., insbes. S. 205 ff., (wieder abgedruckt in: Grundfragen öffentlicher Betriebe I, S. 121 ff., hier insbes. S. 138 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dunkelnde Argumente verwenden, vor allem weil in Frage stehende Zuscheidungen und Bewertungen von Kosten wie von Nutzen dieser Bindungen häufig gar nicht unstrittig möglich sind[36]. Der offene Kampf gegen leistungswirtschaftliche Bindungen fordert ihre Lockerung oder Aufhebung. Der versteckte Kampf gegen sie höhlt sie in Zonen der strittigen Beurteilung ihrer Einhaltung zu Lasten von aktuellen und potentiellen Leistungsempfängern aus. Daß letzteres möglich ist, ist eine leistungswirtschaftliche Eigenart öffentlicher Versorgungs- und Verkehrsbetriebe, die aus Darstellungsgründen an dieser Stelle zu deren (im dritten Abschnitt vorgenommen) ökonomischer Charakterisierung nachgetragen wird. Die Möglichkeit dieser Unternehmen, ihre finanziellen Erfolge auf Kosten von Benützern und damit von leistungswirtschaftlichen Aufgaben zu schönen, ergibt sich aus dem Fehlen oder der Begrenzung des Wettbewerbs auf ihrer Absatzseite. Ein starker Anreiz zum Ausnützen dieser Möglichkeit wird ausgeübt, wenn die Interessenlage der Unternehmensleitung in der geschilderten Weise unzweckmäßig konstruiert ist und die Fehlkonstruktion infolge ungünstiger wirtschaftlicher Bedingungen für ein Unternehmen wirksam wird[37].

Finanzwirtschaftliche Ziele der genannten Art können mit leistungswirtschaftlichen Darbietungszielen durchaus verträglich sein, sie sind es aber nicht generell für alle Gegenstandsgebiete der öffentlichen Wirtschaft, heute zum Beispiel nicht in bezug auf Straßenentlastungsaufgaben öffentlicher Schienenverkehrsdienste. Wo prinzipiell Vereinbarkeit vorliegt, kann es doch akzidentiell, situationsbedingt zu Zielkollisionen kommen. Diese Möglichkeit sollte rationalerweise berücksichtigt werden, wenn sachliche und finanzielle Regulatoren kombiniert werden. Solchen Kombinationen können Belastungsziele oder finanzwirtschaftliche Sicherungsziele zugrunde liegen, die sich aus dem instrumentalen Zweck des Betriebes ergeben. Belastungsziele[38] besagen, in welchem Maß die Allgemeinheit, die Nutznießer insgesamt und die einzelnen Nutznießergruppen die Kosten der ihnen zugute kommenden betrieblichen Leistungen tragen sollen. Bei der Festlegung von Belastungszielen ist außer an die aktuellen auch an die potentiellen Benützer sowie an die indirekten Nutznießer der Einrichtung zu denken. Finanzwirt-

---

[36] Siehe hierzu: *Theo Thiemeyer*, Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, Köln und Opladen 1964, insbes. S. 148 ff.; *derselbe*, Kosten als gesellschaftliche Bedeutungsgröße, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 39. Jg., 1968, S. 193 ff.

[37] Vgl. hierzu: *Theo Thiemeyer*, Möglichkeiten und Grenzen der Kostendeckung im Bereich der Infrastruktur, in: Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen, 11. Jg., 1979, S. 209 ff., insbes. S. 219 f.

[38] Näheres über Belastungsziele in meinem in Anmerkung 34 genannten Beitrag (insbes. S. 255 bzw. S. 29).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftliche Sicherungsziele[39] können dann, dem Betriebszweck entsprechend, den Rang eines finanziellen Regulators erhalten, wenn das Eigentümergemeinwesen infolge finanzieller Schwäche außerstande ist, die Erhaltung und die technik- wie bedarfsgerechte Fortentwicklung der betrieblichen Leistungsfähigkeit zu sichern.

Die Gesichtspunkte für eine zweckmäßige Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmungen i. e. S. wurden aus dem institutionellen Sinn dieser Betriebe und aus dem Bedürfnis nach Flexibilität der sozialmarktwirtschaftlichen Ordnung hergeleitet. Der institutionelle Sinn der öffentlichen Betriebe zeitigt deren leistungs- und finanzwirtschaftliche Eigenarten, seien die Betriebe unternehmungsweise, seien sie haushaltswirtschaftlich geführt. Das Bedürfnis nach Anpassungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft ist ein wesentlicher Grund dafür, öffentlichen Betrieben bestimmter Wirtschafts- bzw. Dienstzweige unternehmerische Handlungsspielräume zu geben. Diese Handlungsspielräume wären ihrerseits nicht geeignet, die Betriebe für sich wandelnde Aufgaben brauchbar zu machen, wollte man ihre Ausnützung an ein für allemal vorgegebene Oberziele binden. Die Handlungsspielräume würden außerdem einseitig gerichtet, wollte man für ihre Wahrnehmung eine bestimmte Kategorie von Oberzielen, konkret: finanzwirtschaftliche Regulatoren, vorschreiben. Das System unserer Sozialen Marktwirtschaft gerät möglicherweise in der absehbaren Zukunft in Phasen „struktureller Turbulenzen", u. a. in der Versorgungs- und in der Verkehrswirtschaft. In Zeiten solcher Gefahren bedarf es unter anderem öffentlicher Dienstunternehmungen, die hochanpassungsfähig sind, und zwar nicht nur an Nachfrageschwankungen bei gegebenen Leistungsaufgaben, sondern auch an Wandlungen solcher Aufgaben. Diesem Bedürfnis laufen patentrezeptartige, einseitige und zugleich auf Dauer für gültig erklärte Oberzielvorgaben zuwider.

[39] Näheres über finanzwirtschaftliche Sicherungsziele ebenda (insbes. S. 255 f. bzw. S. 25 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmungsmacht und Gewerkschaftsmacht

Von *Klaus Chmielewicz*, Bochum

1. Machtaspekte der Unternehmungen und Gewerkschaften

Die folgenden Überlegungen erstrecken sich auf Aspekte der Unternehmungs- und Gewerkschaftsmacht aus betriebswirtschaftlicher Sicht. Ausgeklammert wird die politisch umstrittene Frage, ob z. B. die Gewerkschaftsmacht zu groß oder zu klein ist. Dagegen werden einzelbetriebliche Elemente der Machtbildung, -verschiebung und -kontrolle für Unternehmungen und Gewerkschaften analysiert. Angestrebt wird eine Diagnose der tatsächlichen Machtstrukturen und ihrer Einflußgrößen.

Arbeitnehmer — Unternehmung

Gewerkschaft — Arbeitgeberverband

Vorab sei betont, daß Gewerkschaften eigentlich mit Arbeitgeberverbänden auf einer (Verbands-)Ebene liegen und auch im Regelfall ihr Tarifpartner sind. Ebenso sind Arbeitnehmer und Unternehmungen Partner des Arbeitsvertrages. Wenn Gewerkschafts- und Unternehmungsmacht verglichen werden, steht dahinter die These, daß Gewerkschaften und Unternehmungen die eigentlichen Machtträger sind, während Arbeitnehmer und auch Arbeitgeberverbände weniger mächtig sind.

Macht ist ein Grundelement des Sozial- und Wirtschaftslebens und nicht zu beseitigen[1]. Jeder Staatsbürger ist in ein Netz verschiedenartiger Machtstrukturen eingesponnen. Er ist dabei teilweise der Macht anderer unterworfen; in einigen seiner sozialen Rollen übt er selbst Macht aus (z. B. in der Familie oder im Verein). Von der Macht der großen Sozialinstitutionen Unternehmung und Gewerkschaft ist nahezu jeder Staatsbürger irgendwann betroffen, in der Regel sogar dauerhaft. Unter Macht sei dabei in Anlehnung an Max Weber die Fähigkeit verstanden, den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen[2].

---

[1] Vgl. *Adolf A. Berle*, Macht, Hamburg 1973, S. 55 ff.

[2] Vgl. *Max Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 1. Halbband, Köln, Berlin 1964, S. 38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Macht hat mit anderen grundlegenden Termini der Sozialwissenschaften (z. B. Liebe, Haß, Furcht, Hunger, Wissen, Charakter) gemeinsam, daß keine quantitative Messung möglich ist. Das erschwert Machtanalysen im allgemeinen und Untersuchungen der Unternehmungs- und Gewerkschaftsmacht im besonderen. Daraus entstehen Probleme im Hinblick auf praktisch relevante Fragen:

• Wenn die Macht der Unternehmungen oder Gewerkschaften in der politischen Diskussion als zu groß kritisiert wird, liegt in der Feststellung „zu groß" eine Wertung, die wie jedes Werturteil wissenschaftlich nicht begründbar ist. Deshalb wird hier angestrebt, solche Wertungen zu vermeiden.

• Auch wenn man sich aber auf Fakten beschränken will, bereitet die fehlende Meßbarkeit Probleme. Mangels quantitativer Messungen können nicht einmal eindeutig und objektiv die Fakten festgestellt werden, ob die Gewerkschafts- oder Unternehmungsmacht größer ist oder wie sich Gewerkschafts- und Unternehmungsmacht im Zeitablauf verschoben haben. Man könnte deshalb auch vor diesen Faktenfragen resignieren. Damit würde sich die Wissenschaft aber von wichtigen praktischen Problemen des Soziallebens zurückziehen. Deshalb dürften Schätzurteile über Faktenfragen der Macht das kleinere Übel darstellen.

Wenn das Phänomen der Macht im Sozialleben nicht zu beseitigen ist, können auch Machtmißbräuche und Machtkämpfe nicht vermieden werden[3]. Das Gegenmittel besteht nicht in der Beseitigung der Macht, sondern in ihrer Kontrolle. Durch institutionalisierte Machtkontrollen sollen Machtmißbräuche eingeschränkt und Machtkämpfe kanalisiert werden[4].

Machtkämpfe werden nicht durch die absolute Macht eines Kontrahenten entschieden, sondern durch die Machtdifferenz der Gegner (Macht von A im Verhältnis zur Macht von B). Unter A und B sind dabei nicht nur Personen zu verstehen, sondern auch Institutionen. Macht wird zwar von natürlichen Personen ausgeübt, ist aber kein nur personenbezogenes Problem[5]. Auch Groß-Unternehmungen, Gewerkschaften oder andere Institutionen haben Macht, die nicht primär von der Macht ihrer Leiter abhängt. Daß die Macht von Trägern wichtiger Ämter nicht nur personenbedingt ist, erkennt man u. a. am Verfall ihrer persönlichen Macht nach dem Verlust ihres Amtes.

---

[3] Vgl. zu diesem Thema den Sammelband von Horst Steinmann (Hrsg.), Betriebswirtschaftslehre als normative Handlungswissenschaft, Wiesbaden 1978.

[4] Vgl. dazu *Karl R. Popper*, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 1. Bd: Der Zauber Platons, Bern 1957, S. 170 ff.

[5] Anderer Auffassung *Adolf A. Berle*, Macht, S. 55, 75 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine kleine positive Machtdifferenz ist hinreichend für uneingeschränkte Herrschaft der mächtigeren Person oder Institution, soweit nicht Machtkontrollen die Machtausübung beschränken. Machtkontrollen sollten zweckmäßigerweise bei dem Mächtigeren ansetzen.

Machtverschiebungen im Zeitablauf können den Umfang dieser Machtdifferenz ändern. Schon ein kleiner Machtzuwachs eines Kontrahenten kann die Machtdifferenz und damit die Machtbalance völlig verändern (wie ein kleines Zusatzgewicht die Balance einer Waage). Wenn das Vorzeichen der Machtdifferenz wechselt und ein bisher Unterlegener zum neuen Mächtigeren wird, erfordert das einen Umbau der Machtkontrollsysteme. Machtwandel erzeugt langfristig einen Kritikwandel und erfordert einen Wandel der Machtkontrollsysteme.

Dabei entstehen aber Probleme aus der fehlenden Meßbarkeit. Der Vorzeichen- und damit Machtwechsel ist nicht durch objektive Messungen feststellbar. Wer in der Übergangsphase einen solchen Machtwechsel behauptet, gerät deshalb unvermeidlich in die politische Arena der Machtkämpfe und wird je nach Interessenlage teils gelobt, teils getadelt.

Wenn gesetzliche Machtkontrollsysteme zu wenig sensibel bzw. zu langsam auf eintretende Verschiebungen der Machtbalance reagieren, hat der mächtiger Gewordene in der Zwischenzeit einen doppelten Vorteil: Er kann seine eigene faktische Übermacht ausspielen und zugleich erfreut registrieren, wie sein Gegner durch die weiter geltenden Machtkontrollsysteme der Vergangenheit behindert wird.

Inhaber großer Macht können nicht machtfrei handeln. Was sie als normale Handlung und als Alltagsentscheidung ansehen, erscheint einem Teil der davon betroffenen Unterlegenen schon als Machtmißbrauch. Die Sensibilität gegenüber eigener Machtausübung muß erlernt und notfalls durch Machtkritik Dritter und durch externe Machtkontrollsysteme anerzogen werden. Dieser Prozeß erfordert wie jeder Lernprozeß Zeit. Unternehmungen sind schon seit vielen Jahrzehnten Objekt der Machtkritik und -kontrolle und hatten ihre Lektion zu lernen. Der Ausüber frisch erworbener Macht hat den genannten Lernprozeß noch nicht absolviert; er kennt den Umfang und die Grenzen eigener Macht noch nicht. Die Gewerkschaftsmacht ist noch nicht systematisch analysiert. Die Sensibilität gegenüber eigener Machtausübung scheint bei den Gewerkschaften noch nicht sehr entwickelt, wie auch eine externe Machtkritik und Machtkontrolle der Gewerkschaften weitgehend fehlt (außer bei den Unternehmungen als ihren unmittelbaren Gegnern und bei unternehmungsorientierten Teilen der Presse).

Meinungsgegensätze und daraus folgende Machtkämpfe zwischen Unternehmungen und Gewerkschaften sind kein Mißstand. Sie resul-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tieren aus verschiedenen Rollenverpflichtungen in der Marktwirtschaft und sind unvermeidbar. Jede Institution will ihre Existenz verteidigen und strebt darüber hinaus in der Regel größeren sozialen Einfluß an. Die Unternehmung muß ihre Existenz vor allem auf der wirtschaftlichen Seite erhalten und als Voraussetzung dafür ihre Erlöse sichern und/oder ihre Kosten in Schach halten[6].

Dieses Gleichgewicht zwischen Kosten und Erlösen ist eine primäre Zielsetzung der Unternehmungsleitung, hat aber bezogen auf Gewerkschaften nur eine geringe Bedeutung. Das Volumen der Güterprozesse und Zahlungsströme ist bei Gewerkschaften erheblich kleiner als bei den ihnen gegenüberstehenden Unternehmungen (wobei gewerkschaftseigene Unternehmungen zunächst ausgeklammert bleiben); die Erhaltung des Kosten/Erlös-Gleichgewichts ist bei Gewerkschaften weniger Marktschwankungen unterworfen und somit weniger problematisch als bei Unternehmungen.

Eine Gewerkschaft ohne Zwangsmitgliedschaft muß aber vorrangig auf Erhaltung und Ausbau der Mitgliederzahl (den sog. Organisationsgrad) in der Arbeitnehmerschaft achten; das wird durch ein ständig aktualisiertes Programm gewerkschaftlicher Forderungen angestrebt[7]. Gefährlich für die Gewerkschaft ist die Situation, daß in einem Zeitraum keine zusätzlichen Verbesserungen für die Arbeitnehmer erreicht werden oder daß diese Verbesserungen auch ohne Gewerkschaften bzw. ohne Mitgliedschaft in der Gewerkschaft erreichbar wären; dann wird der Arbeitnehmer durch Austritt aus der Gewerkschaft oder durch Nicht-Eintritt seinen Gewerkschaftsbeitrag einzusparen und dadurch seine Kosten/Nutzen-Relation zu verbessern versuchen.

Die Gewerkschaft will diese Arbeitnehmerreaktion verhindern. Dazu muß die Mitgliedschaft in der Gewerkschaft durch stets nachgeschobene neue Forderungen an die Unternehmung und durch deren Realisierung attraktiv gemacht werden. Wenn das Einkommensniveau niedrig ist oder große soziale Mißstände vorliegen, wird die Gewerkschaft mit ihren in Intervallen nachgeschobenen neuen Forderungen in der Öffentlichkeit relativ großes Verständnis finden. Sie gilt in der Gesellschaft als Träger sozialen Fortschritts und kann ihre neuen Forderungen damit legitimieren.

---

[6] Vgl. *Götz A. Briefs*, Das Unternehmerbild der Gewerkschaften, in: Günter Schmölders (Hrsg.), Der Unternehmer im Ansehen der Welt, Bergisch-Gladbach 1971, S. 179 - 185, hier S. 180.

[7] Vgl. *Peter F. Drucker*, Gesellschaft am Fließband, Düsseldorf 1949/50, S. 156, 163 sowie *Götz A. Briefs*, Gewerkschaftslogik und Mitbestimmung, in: Bernhard Külp und Wilfried Schreiber (Hrsg.), Arbeitsökonomik, Köln 1972, S. 121 - 140, hier S. 124.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anders wäre die Situation, wenn weitere Verbesserungen von Spitzeneinkommen (z. B. für Flugkapitäne) erzwungen werden sollen oder soziale Mißstände nur noch mit der Lupe zu finden sind. Dann sinkt das Verständnis für zusätzliche gewerkschaftliche Forderungen in der Öffentlichkeit; damit sinkt die soziale Legitimation und Durchsetzbarkeit dieser Forderungen. Schraubt die Gewerkschaft deshalb ihre Forderungen herunter, so ist ihr Mitgliederbestand als Wurzel ihrer Existenz gefährdet. Durch ihre erfolgreiche Tätigkeit der Vergangenheit hat sie sich dann selbst überflüssig gemacht. Um das zu verhindern, muß die Gewerkschaft prinzipiell weiter fordern, und zwar auch dann, wenn sie damit die wirtschaftliche Existenz der Unternehmung gefährdet. Sofern die Gewerkschaft dabei unangemessen harte Machtmittel einsetzt, um das sinkende Verständnis zu überkompensieren, beeinträchtigt sie dieses Verständnis noch weiter.

Grundlage der folgenden Überlegungen ist das Konzept eines Kräftedreiecks, in dem Unternehmungen und Gewerkschaften um die Loyalität des Arbeitnehmers zu ihrer eigenen Institution ringen. P. Drucker vergleicht das mit dem Ringen zwischen Staat und Kirche um die Seele des (Staats-)Bürgers im Mittelalter[8]. In diesem Kampf werden strategische und auch Machtmittel eingesetzt. Unternehmungen versuchen, die Loyalität des Arbeitnehmers zur Unternehmung durch Maßnahmen wie Personalpolitik und Führungsstil, freiwillige Sozialleistungen, betriebsindividuelle Gewinnbeteiligung und Belegschaftsaktien, Sozialbilanzen sowie durch Karrierechancen in der Unternehmung zu fördern.

Umgekehrt versuchen die Gewerkschaften die Loyalität des Arbeitnehmers zur Gewerkschaft statt zur Unternehmung zu stärken. Am wirksamsten wäre eine Zwangsmitgliedschaft der Arbeitnehmer und/oder eine Begrenzung gewerkschaftlich erkämpfter Verbesserungen auf Gewerkschaftsmitglieder. Da das in Deutschland rechtlich unzulässig ist, greifen die Gewerkschaften auf Mittel wie gewerkschaftliche Beratung und finanzielle (Streik-)Unterstützung sowie auf Appelle an die Solidarität zurück und bieten gewerkschafts- statt unternehmungsgeförderte Karrierechancen (als Betriebsrats- oder Aufsichtsratsmitglied oder als Arbeitsdirektor in der Unternehmung, ferner in der Gewerkschaft selbst oder als Gewerkschaftsvertreter im politischen System).

Dabei werden auch die loyalitätsfördernden Mittel der Unternehmung von der Gewerkschaft abgelehnt oder sogar abqualifiziert; das gilt für freiwillige Sozialleistungen ebenso wie für Sozialbilanzen, betriebsindividuelle Gewinn- und Kapitalbeteiligungen oder für Karrieren in der Unternehmungshierarchie.

---

[8] Vgl. *Peter F. Drucker*, Fließband, S. 197 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Für Karrierebewußte sind die gewerkschaftsgeförderten Karrierechancen durchaus nicht uninteressant; eine Karriere über die Gewerkschaften ist im Zweifel heute relativ leichter möglich, als eine Karriere über die Unternehmungshierarchie. Diese Chancen werden deshalb in der Praxis auch in breiter Front genutzt. Das Eindringen von Karrierehungrigen ohne inneres Engagement kann keine mächtige Institution vermeiden. Eine andere Frage ist, ob das die gesellschaftliche Überzeugungskraft der Gewerkschaften erhöht.

Sowohl bei Unternehmungen als auch bei Gewerkschaften stellt es eine Vergröberung und Pauschalierung der Realität dar, wenn man nach ihrer Macht schlechthin fragt. Deshalb scheint es ratsam, Unterformen der Macht zu unterscheiden:

- In der Gesellschaft als ganzes sind u. a. religiöse, militärische, politische und wirtschaftliche Macht zu unterscheiden. Für Unternehmungen und Gewerkschaften interessiert davon die wirtschaftliche und politische Macht. Dabei wäre es zu eng, die politische Macht der Unternehmungen und Gewerkschaften auszuklammern oder wirtschaftliche Macht nur als Macht des Eigentums zu behandeln; die Realität westlicher Industrieländer deutet darauf hin, daß in großem Maß Eigentumsmacht durch Macht ohne Eigentum verdrängt wird[9].

- Betrachtet man Institutionen statt Einzelpersonen, so ist die Außenmacht der Institution (Unternehmung, Gewerkschaft) gegen Fremde von der Innenmacht der Institutionsleitung (Unternehmungs- oder Gewerkschaftsführung) gegenüber den Organisationsmitgliedern streng zu unterscheiden. Dieser Gesichtspunkt wird der folgenden Gliederung zugrunde gelegt.

2. Unternehmungsmacht

2.1 Außenmacht der Unternehmung

Die Außenmacht der Unternehmung stellt einerseits wirtschaftliche Marktmacht gegenüber Lieferanten, Abnehmern, Banken dar, andererseits auch politische Macht im politischen System der gesamten Gesellschaft.

In dem fiktiven marktwirtschaftlichen Modellfall des vollkommenen Wettbewerbs ist sowohl die wirtschaftliche als auch die politische Außenmacht der Unternehmung gering. Die wirtschaftliche Außenmacht der Unternehmung wird durch Wettbewerb verhindert, die politische Macht ist auf den rahmensetzenden Staat beschränkt.

---

[9] Vgl. den Buchtitel von *Adolf A. Berle*, Macht ohne Eigentum, Meisenheim am Glan 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Realität spielt dieses Modell eine geringe Rolle. Unternehmungen haben wirtschaftliche Außenmacht, die über die Jahrzehnte hinweg gestiegen ist; dabei sind Faktoren wie Wachstum, monopolistischer Wettbewerb und Oligopolisierung, Kartell- und Konzernbildung sowie internationale Verflechtung als Schlagworte zu nennen.

Auch die Gewerkschaft trägt im übrigen zur erhöhten wirtschaftlichen Außenmacht der Unternehmung bei. Wenn sie Löhne durch soziale Sicherungsmaßnahmen zunehmend zu Fixkosten macht und zusätzlich den Betrag dieser Fixkosten durch jährliche Lohntarifänderungen nach oben drückt, steigt die Break-Even-Schwelle, so daß große und damit mächtige Unternehmungen besser überlebensfähig sind und die Außenmacht der überlebenden Unternehmungen steigt.

Die im Zeitablauf gestiegene wirtschaftliche Außenmacht der Unternehmung bedroht die Wettbewerbsbasis der Marktwirtschaft und wird deshalb seit Jahrzehnten in den westlichen Industrieländern kritisiert. Das hat in der Praxis umfangreiche und noch anwachsende gesetzliche und faktische Machtkontrollsysteme nach sich gezogen, die mit sehr unterschiedlichem Erfolg die wirtschaftliche Außenmacht der Unternehmung begrenzen sollen (z.B. Gegenkartelle, Unternehmungszerschlagungen, Wettbewerbsgesetze, Warentest, Konsumenten- einschließlich Rechtsberatung, Publizitätspflicht). Die Kombination von gesetzgeberischen Eingriffen und Kritik in der veröffentlichten Meinung hat in den siebziger Jahren zu einer Defensivposition der deutschen Unternehmungen und zu Machtverlusten geführt. Auf die hinlänglich bekannten Probleme der Kontrolle wirtschaftlicher Außenmacht von Unternehmungen wird hier wegen des begrenzten Raumes nicht näher eingegangen — obwohl dadurch beim Leser der Eindruck entstehen kann, daß die Gewerkschaftsmacht und ihre Kritik hier mehr in den Vordergrund gerückt wird.

Ein weitergehender Vorwurf gegen die Unternehmungswelt ist, daß wirtschaftliche Macht in politische Macht umgesetzt werden kann. Eine pointierte Formulierung lautet, daß die Kapitalmacht zum Kauf politischer Macht verwendbar ist. Der allgemeine Grundsatz der Gewaltenteilung verlangt auch eine Trennung politischer und wirtschaftlicher Macht. Dagegen wird einerseits verstoßen, wenn der Staat Unternehmungen verstaatlicht und damit seine politische Macht um wirtschaftliche Macht erweitert. Gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung wird andererseits aber auch verstoßen, wenn die private Unternehmung ihre wirtschaftliche Macht dazu benutzt, um Macht im politischen Sektor zu erwerben. Das gilt verschärft, wenn unter Berufung auf die marktwirtschaftliche Autonomie der Unternehmungswelt eine Rückwirkung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Staatsmacht auf die wirtschaftliche Macht der Unternehmungen abgelehnt wird.

Die politische Macht der Unternehmungswelt dürfte in Deutschland

- heute geringer als früher sein,
- tendenziell im Vergleich zur politischen Macht der Gewerkschaften abgenommen haben und
- im Verhältnis zu Parlamenten geringer sein als im Verhältnis zu Fachministerien (z. B. den Wirtschafts- oder Justizministerien); dabei ist allerdings zu beachten, daß die Fachministerien im Verhältnis zu den Parlamenten im langfristigen Trend mächtiger werden.

Auch für die Rückwirkung der politischen Macht des Staates auf die wirtschaftliche Außenmacht der Unternehmung gilt heute etwas anderes als im 19. Jh. Der staatliche Ordnungsrahmen wird im Zeitablauf dichter; das staatliche Regelungsgefüge greift reglementierend sowohl in die Marktbeziehungen als auch in die internen Organisationsstrukturen der Unternehmung ein. Unter den Stichworten Marktmachtkontrolle und Unternehmungsverfassung erfolgt eine politische Kontrolle der Unternehmungsmacht.

2.2 Innenmacht der Unternehmung

Die Verteilung der Innenmacht[10] in der Unternehmung hat sich gegenüber dem 19. Jh. grundlegend verschoben. Die Industrialisierungsphase des Frühkapitalismus erzeugte wie jede Wachstumsphase einen Finanzierungsbedarf; wegen des großen Risikos bedeutet das insbesondere einen Eigenkapitalbedarf, der ex definitione von Anteilseignern zu decken ist. Die Industrialisierung hängt vom Mitwirken risikobereiter Anteilseigner ab. Die Anteilseigner erhalten damit zwangsläufig in der Verfassung des entstehenden Typs der Industrieunternehmung eine zentrale Rolle[11]. Sie übernehmen als sog. Eigentümer-Unternehmer in Personalunion die Rollen der Eigenkapitalbereitstellung und Willensbildung; sie leiten die Unternehmung selbst und haben alle Gewinnchancen und Verlustrisiken. Sie verfügen im Rahmen ihres Direktionsrechts im 18./19. Jh. sowohl über Belohnungsmacht (z. B. Einkommenserhöhung, Aufstieg in der Hierarchie) als auch über Bestrafungsmacht (z. B. beliebige Entlassung, Einkommenskürzung, Versetzung).

---

[10] Vgl. zur Innenmacht *Wilfried Krüger*, Macht in der Unternehmung, Stuttgart 1976.

[11] Vgl. *John Kenneth Galbraith*, Die moderne Industriegesellschaft, München, Zürich 1970, S. 50 ff., 59 f. sowie *Wolfgang Friedmann*, Law in a Changing Society, Harmondsworth 1964, S. 76 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Heute ist diese große Innenmacht der Anteilseigner erheblich reduziert. Dabei sind insbesondere folgende Einflußfaktoren zu erwähnen:

• Nachdem die Industrialisierungsphase abgeschlossen ist und in einen Wachstumsprozeß mit hohem Ausgangsniveau übergeht, verliert das Eigenkapital seine dominierende Rolle als wirtschaftlicher Engpaßfaktor und damit als Machtfaktor[12].

• Mit dem Phänomen der Eigenkapitalstreuung entstehen Publikumsgesellschaften, bei denen die Vielzahl kleiner Aktionäre oder Kommanditisten relativ ohnmächtig ist und wenig Einfluß auf die Unternehmungsleitung hat. Mit wachsender Eigenkapitalstreuung sinkt die Innenmacht des Eigenkapitals. Durch die bei mehreren deutschen Unternehmungen praktizierte Stimmrechtsbeschränkung in der Hauptversammlung wird sogar eine neue Eigenkapitalkonzentration als Voraussetzung der Neubildung von Eigenkapitalmacht rechtlich verhindert.

• Ein weiterer Verlust an Innenmacht der Anteilseigner ergibt sich daraus, daß der Anteil unternehmungspolitisch aktiver Eigentümer-Unternehmer langfristig sinkt. Dieser Effekt entsteht erstens durch die erwähnte Eigenkapitalstreuung, aber zweitens auch durch freiwilligen Verzicht auf aktive Unternehmungsleitung trotz ausreichend großer Eigenkapitalanteile (insbesondere bei Erbfolge). Dabei ist gleichgültig, ob der Verzicht auf mangelnder Fähigkeit oder mangelnder Bereitschaft zur aktiven Unternehmungsleitung beruht.

• Ergänzend ist die schon erwähnte gesellschaftspolitische Kritik in der veröffentlichten Meinung zu nennen, die in Deutschland heute weit mehr Kapital- als Gewerkschaftskritik darstellt und damit tendenziell zum Machtverlust der Anteilseigner beiträgt, auch wenn der Einfluß dieses Faktors nur schwer bestimmbar ist.

Alle genannten Aspekte zusammen mit weiteren Einflüssen führen dazu, daß die Machtausübung in der Unternehmung in verringertem Maß durch Anteilseigner erfolgt. Die im Zeitablauf steigende Außenmacht der (Groß-)Unternehmung ist von sinkender Innenmacht der privaten Anteilseigner begleitet.

Eine zweite Stufe der Innenmachtverteilung wird als Regime der Manager bezeichnet. Die durch Abdankung der Anteilseigner entstehende Machtlücke wird vom Manager ausgefüllt, der durch Schulungs- und Selektionsprozesse aus dem Kreis der Arbeitnehmer herausgefiltert wird. Er übernimmt als Interessenvertreter der Anteilseigner die Rolle der Unternehmungsleitung und damit die eigentliche

[12] Vgl. auch *John Kenneth Galbraith*, Industriegesellschaft, S. 61, *Ota Šik*, Marktwirtschaft ohne Kapitalismus, in: Werner Fricke und A. Geißler (Hrsg.), Demokratisierung der Wirtschaft, Hamburg 1973, S. 283 - 313, hier S. 292.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmeraufgabe. Dadurch erfolgt eine Funktionenspezialisierung auf Leitung (Manager) bzw. Eigenkapitalbereitstellung, Gewinnempfang und Verlustrisiko (Anteilseigner). Die Gesellschaft ist dann nicht auf den Glücksfall der Personalunion von Unternehmerbefähigung und Kapitalbesitz angewiesen. Je mehr es dem Manager gelingt, in der von ihm geleiteten Unternehmung Gewinne zu erzielen und sie vor der Ausschüttung zu bewahren, desto mehr wächst das Eigenkapital. Je besser das gelingt, desto mehr kann der Manager zusätzlich zur Rolle der Unternehmungsleitung auch die Rolle der Eigenkapitalbereitstellung zu sich herüberziehen bzw. ohne Anteilseigner erfüllen. Das eröffnet ihm die Möglichkeit, einen weiteren Machtausbau zu Lasten der Anteilseigner anzustreben. Der Manager hat Macht; im Gegensatz zum Anteilseigner setzt die Managerrolle aber keine Kapitalmacht voraus, sondern Expertenmacht. Im Gegensatz zum Eigentümer-Unternehmer ist ferner eine professionelle Unternehmungsleitung über den Generationswechsel hinaus besser sichergestellt.

Der beschriebene Prozeß wird mitunter als Revolution (statt: Regime) der Manager bezeichnet[13]. Da aber ein Machtverzicht der Anteilseigner statt eines Aufstandes der Manager als Auslöser dient, ist es irreführend, von einer Revolution der Manager zu sprechen.

Ein Regime der Manager ist zwar über die Grenzen der Länder und Wirtschaftssysteme hinweg tendenziell erkennbar; es setzt aber die Abwesenheit anderer Machtzentren in der Unternehmung voraus. Ein Regime der Manager kann in einer Unternehmung nicht entstehen, wenn der Manager von privaten Großaktionären, Konzernmüttern, mächtigen Zulieferanten, Abnehmern oder Banken oder auch vom Staat als Großaktionär einseitig abhängig ist und diese Gruppen aktiven Einfluß auf die Unternehmungsleitung ausüben.

Eine dritte Stufe der Innenmachtverteilung ist durch die aufkommende Macht der Arbeitnehmer und insbes. der Gewerkschaften gekennzeichnet. Dabei liegen verschiedene Effekte vor:

- Durch soziale Schutzgesetze zugunsten der Arbeitnehmer ist die Innenmacht der Unternehmungsleitung gegenüber dem 19. Jh. reduziert worden; das betrifft sowohl die Belohnungs- als auch die Bestrafungsmacht, ferner sowohl den Eigentümer-Unternehmer als auch den Manager als Unternehmungsleiter;

- In Perioden der Voll- oder insbesondere Überbeschäftigung wird die Arbeit zum Engpaß- und damit Machtfaktor. Die machtvergrößernde Rolle als Engpaßfaktor verlagert sich dann auf die Arbeitnehmerschaft statt wie früher auf die Anteilseigner;

[13] Vgl. den Buchtitel von *James Burnham*, The managerial Revolution, Bloomington 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

• Durch die Zulässigkeit und steigende Bedeutung der Gewerkschaften erfolgt eine Machtkonzentration auf der Arbeitnehmer- bzw. Gewerkschaftsseite; dem steht wie erwähnt auf der Anteilseignerseite eine Machtzersplitterung durch Streubesitz gegenüber (allerdings auch eine gegenläufige Machtkonzentration durch Konzernbildung);

• Hinzu kommt in Deutschland die kodifizierte Mitbestimmung. Sofern die Kodifizierung nicht einfach die vorhandenen Machtstrukturen gesetzlich festschreibt, sondern eine gesetzliche Umverteilung der faktischen Macht erfolgt, erhöht das die arbeitnehmerbezogene Macht. Beeinträchtigt wird zwar im Normalfall nicht die Außenmacht der Unternehmung, wohl aber die Innenmacht der Anteilseigner.

Komplizierter ist die Innenmachtverschiebung für das Management. Kapitalstreuung bzw. fehlende Blockbildung auf der Anteilseignerseite bedeutet in der mitbestimmungsfreien Unternehmung große Innenmacht der Manager; fehlt die Blockbildung auf der Anteilseignerseite auch in der mitbestimmten Unternehmung, wird die Innenmacht der Manager durch Mitbestimmung wie beim Anteilseigner eingeschränkt. Wenn dagegen der Manager in der mitbestimmungsfreien Unternehmung den Weisungen eines Großaktionärs unterworfen war, tritt eine andere Wandlung seiner Rolle ein. Er steht dann nach Einführung der Mitbestimmung zwei Machtzentren gegenüber und kann nicht länger einseitiger Vertreter von Anteilseignerinteressen sein; wie sich die Machtverteilung im Kräftedreieck zwischen Großaktionär, Gewerkschaft und Manager entwickelt, hängt vom Verhalten aller Beteiligten ab.

Vom Inhalt der Mitbestimmungskodifizierung hängt ferner ab, ob die Umverteilung der Innenmacht mehr zugunsten der Arbeitnehmer (wie im Mitbestimmungsgesetz 1976) oder zugunsten der Gewerkschaften (wie im Montan-Mitbestimmungsgesetz 1951) erfolgt[14].

Ein gravierender Unterschied liegt in der gegenseitigen Beeinflussungsmöglichkeit zwischen Unternehmungen und Gewerkschaften. Gewerkschaftliche Innenmacht wird nicht von Unternehmungen oder Unternehmerverbänden mitbestimmt. Umgekehrt bedeutet die gesetzliche Mitbestimmungsregelung in Deutschland, daß ein gewerkschaftlicher Einfluß auf die Willensbildung bei Unternehmungen praktiziert wird. Dabei ist klar, daß eine nur einseitige Beeinflussung der Willensbildung die Parität im Machtkampf zwischen Unternehmungen und Gewerkschaften beeinflußt.

Gewerkschaften sind in der größeren Unternehmung stets präsent. Anteilseigner sind der Widerpart der Gewerkschaft. Sie müßten im

[14] Vgl. dazu den Überblick bei *Klaus Chmielewicz, A. Großmann, Anton O. Inhoffen* und *M. Lutter*, Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat und Vorstand, in: Die Betriebswirtschaft, 37. Jg., 1977, S. 105 - 145.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rahmen einer paritätischen Mitbestimmung eigentlich die Machtbalance sichern. Das können sie aber nur begrenzt, weil sie im Gegensatz zu den Gewerkschaften nicht überall in der Unternehmung personell präsent sind und viele Entscheidungen ohne ihre Mitwirkung erfolgen. Entscheidungen, die nicht über den Aufsichtsrat und/oder die Hauptversammlung laufen, werden den Anteilseignern z. T. völlig unbekannt bleiben (außer im Fall des Eigentümer-Unternehmens).

Manager sind in der Unternehmung zwar präsent, können aber im Sinne der Gegnerfreiheit kein wirklicher Widerpart der Gewerkschaften sein. Im Normalfall der mitbestimmten Unternehmung werden sie unter (fast) paritätischem Einfluß von Anteilseignern, Gewerkschaften und Arbeitnehmern gewählt und abberufen und müssen das Unternehmungs- bzw. Institutionsinteresse beachten, dürfen aber nicht einseitig Anteilseigner- oder Gewerkschaftsinteressen vertreten.

In einigen Sonderfällen müssen sie aber als einseitige Vertreter von Anteilseignerinteressen auftreten, wenn die Machtbalance der paritätisch mitbestimmten Unternehmung nicht gestört werden soll (z. B. als Arbeitgebervertreter in der Einigungsstelle oder in branchen- oder firmenbezogenen Lohntarifkommissionen, als Vertreter des Anteilseignerinteresses in Hauptversammlung und Aufsichtsrat einer Konzerntochter, nach der Pensionierung als Mitglied oder gar als Vorsitzender des Aufsichtsrats). Es entsteht die Frage, ob der Manager mit einer solchen Doppelrolle nicht überfordert wird und ob dadurch die Machtbalance der Mitbestimmung nicht gestört wird.

Gewerkschaftlicher Mitbestimmungseinfluß erfolgt nicht nur bei Unternehmungen, sondern auch bei Unternehmerverbänden. Über gewerkschaftlich geprägte Arbeitsdirektoren ist eine Mitbestimmung der Gewerkschaften auch bei Unternehmerverbänden möglich, soweit das die Verbandssatzungen nicht verhindern[15]. Einschränkungen der Mitwirkung in den Unternehmerverbänden werden von den Gewerkschaften als Diskriminierung attackiert[16].

Wenn wie in Österreich neben der betrieblichen eine überbetriebliche Mitbestimmung installiert ist[17], wird für die einzelne Unternehmung

[15] Das Bundesverfassungsgericht hat das in seinem Urteil v. 1. 3. 1979 für unbedenklich erklärt; vgl. die Dokumentation Mitbestimmung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom März 1979, S. 341 f.

[16] Der IG-Metall-Vorsitzende Loderer spricht von Vorstandsmitgliedern 2. Klasse, wenn Montan-Arbeitsdirektoren nicht vollständig über die Beschlüsse der Arbeitgeber-Schutzgemeinschaft zur Koordinierung von Arbeitskämpfen unterrichtet werden, und droht einen Rücktritt der Arbeitsdirektoren an; vgl. Westdeutsche Allgemeine Zeitung vom 23. 1. 1980: Loderer denkt an Rücktritt von Arbeitsdirektoren.

[17] Vgl. *Ewald Nowotny*, Das System der „Sozial- und Wirtschaftspartnerschaft" in Österreich — gesamtwirtschaftliche und einzelbetriebliche Formen und Effekte, in: Die Betriebswirtschaft, 38. Jg., 1978, S. 273 - 285.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Anteil überbetrieblicher Rahmenregelungen vergrößert. Das bedeutet eine Kompetenzeinengung und Machtverringerung aller Unternehmungsorgane. Dann verliert die Frage an Bedeutung, wie die Innenmachtverteilung (z. B. Kopfzahl- und Stimmenverteilung) in und zwischen den Unternehmungsorganen erfolgt. Sofern die überbetriebliche Mitbestimmung stärker als die betriebliche von den Gewerkschaften statt Arbeitnehmern geprägt wird, resultiert eine Machtumverteilung zugunsten der Gewerkschaften.

Wenn wie z. B. in USA, England, Schweiz, Schweden und z. T. Frankreich ein Board- oder Verwaltungsrats- statt Aufsichtsratssystem vorliegt, entfällt der Aufsichtsrat und verliert seine Kompetenzen an den Board of Directors (oder auch an die Gesellschafterversammlung). Eine einzelbetriebliche Mitbestimmung bedeutet dann eine Mitbestimmung im Board of Directors; das gewährleistet eine direkte Mitbestimmung bei den strategischen Unternehmungsentscheidungen statt nur bei ihrer indirekten Überwachung und Kontrolle. Eine paritätische Mitbestimmung im Board of Directors eröffnet deshalb wesentlich größere Einflußmöglichkeiten für die Arbeitnehmer- oder Gewerkschaftsseite als bei der Mitbestimmung im Aufsichtsrat; die Innenmachtverluste der Anteilseigner oder Manager sind dann größer. Das gilt allerdings nur, wenn die Arbeitnehmer- oder Gewerkschaftsseite diesen größeren Einfluß auch wahrnimmt und nicht aus Furcht vor schärferen Haftungsbestimmungen im Board statt Aufsichtsrat darauf verzichtet[18]. Entsprechendes würde in Deutschland für eine Mitbestimmung im Vorstand statt Aufsichtsrat gelten.

Wesentlich ist auch, ob die Kodifizierung der Mitbestimmung nur eine Verfahrensregelung (Schweden) oder eine materielle Regelung (Deutschland) darstellt. Bei einer materiellen Mitbestimmungsregelung wie in der Bundesrepublik Deutschland wird die Umverteilung der Innenmacht durch das Gesetz gesteuert. In Schweden enthält dagegen das Mitbestimmungsgesetz im wesentlichen nur eine Verfahrensregelung und überläßt den Inhalt der Mitbestimmungsregelungen der vertraglichen Vereinbarung durch die Sozialpartner[19]. Das bedeutet einerseits mehr Dezentralisierung und Selbstbestimmung der Sozialpartner. Andererseits erfolgt dann die Umverteilung der Innenmacht durch Verhandlungen der Sozialpartner statt durch Gesetz; die resultierende Innenmachtverteilung ist eine Verhandlungsfrage und damit das Ergebnis der vorhandenen Verhandlungsmacht. Liegt eine ungleiche fak-

[18] Vgl. *Wolfhard Kohte*, Das Luxemburgische Mitbestimmungsgesetz vom 6. Mai 1974, in: Die Aktiengesellschaft, 21. Jg., 1976, S. 35 - 39, hier S. 39.

[19] Vgl. *Walter Goldberg* und *Rolf Wolff*, Verhandelte oder kodifizierte Mitbestimmung, in: Die Betriebswirtschaft, 40. Jg., 1980, S. 205 - 227, hier S. 212 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tische Machtverteilung der Sozialpartner vor, so wird dieses Machtübergewicht einer Seite in entsprechenden Vertragsregelungen fixiert; für den Vertragsinhalt ist die Machtstruktur im Zweifel wirksamer als das Rechtsempfinden und die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit.

Durch das Regime der Manager einerseits, die Mitbestimmung andererseits wird nach dem Rückzug der Anteilseigner ein Machtvakuum vermieden, besonders bei der großen konzernfreien Publikums-Kapitalgesellschaft. Ferner zeigt sich in beiden Fällen die von Berle zu Recht hervorgehobene Macht ohne Eigentum, deren gesellschaftliche Bedeutung immer größer wird[20].

Durch zunehmende Macht ohne Eigentum wird im übrigen die Konzentration des sog. Produktivvermögens (Vermögenskonzentration) zu einem ungeeigneten Indikator wirtschaftlicher Macht. Es ist fraglich, ob Vermögensstrukturen einen Schluß auf Machtstrukturen zulassen. Wenn überhaupt, lassen sie aber nur einen Schluß auf die Struktur oder Verteilung der Kapitalmacht zu. Schlüsse auf die Verteilung der Macht ohne Eigentum können aus der Vermögensverteilung nicht gezogen werden. Bei wachsender Bedeutung der Macht ohne Eigentum werden die machtbezogenen Folgerungen aus statistisch erhobenen Vermögensverteilungen zunehmend problematisch.

Der USA-Autor Berle nennt noch eine weitere Entwicklungsstufe der Machtverteilung, nämlich die Herrschaft der Treuhandinstitutionen (z. B. Pensionsfonds)[21]. Sie kaufen zum Zwecke der Vermögensanlage in großem Umfang Unternehmungsanteile. Dabei ist es eine Tatsachenfrage, wie weit solche Treuhandinstitutionen rechtlich zulässig sind, faktisch auftreten und Beschränkungen bei den Beteiligungsquoten unterworfen sind. Bei systematischer statt historischer Betrachtung handelt es sich um keine neue Entwicklungsstufe. Vielmehr erfolgt nur eine Rekonzentration der Kapitalmacht bei Kapitalsammelstellen. Die Rückgewinnung von Innenmacht auf der Anteilseigner- und/oder Managerseite ist aber auch auf andere Weise möglich (z. B. durch Anteilskonzentration beim Staat, bei privaten Großaktionären oder bei Konzernmüttern, durch Arbeitslosigkeit oder andere Formen wirtschaftlicher Krisen, sowie durch aktive Eigentümer-Unternehmer, die ihre Rechte wahrnehmen).

---

[20] Vgl. *Adolf A. Berle,* Macht ohne Eigentum.

[21] Vgl. *Adolf A. Berle,* Macht ohne Eigentum, S. 64 f. Ausführlich dazu *Peter F. Drucker,* Die unsichtbare Revolution, Düsseldorf 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Gewerkschaftsmacht

3.1 Innenmacht in der Gewerkschaft

Anschließend sei die Innenmacht bei der Gewerkschaft statt bei der Unternehmung betrachtet. Auch die Gewerkschaft weist eine Organisationsstruktur auf; Innenmachtprobleme erscheinen auch im Verhältnis zwischen Gewerkschaftsführung und -basis. Im folgenden werden vor allem einige Unterschiede zur Unternehmung herausgearbeitet.

Während die Unternehmung drei Gruppen von Mitgliedern aufweist (Anteilseigner, Manager, [restliche] Arbeitnehmer als Basis), kennt die Gewerkschaft keine Anteilseignergruppe. Der Gegensatz von Gewerkschaftsführung (Management) und -basis (Mitglieder) besteht aber auch hier.

Zu erwähnen ist eine andersartige Struktur der Innenmachtbildung. Die Unternehmung weist zunächst eine originäre Innenmacht auf, die bei den Anteilseignern liegt. Diese Innenmacht wird dann in der entstehenden Hierarchie von oben nach unten delegiert; dabei entsteht eine derivative Innenmacht des Managements. Bei der Gewerkschaft werden dagegen Gewerkschaftsführer von der Basis gewählt (ähnlich wie die Betriebsräte und Aufsichtsratsmitglieder in der Unternehmung); die Innenmacht wird nicht von oben nach unten verteilt (Delegation), sondern primär durch Wahl von unten nach oben (Repräsentation). Die Delegationsmacht entsteht bei Unternehmungen ähnlich wie in Ministerien, die Repräsentationsmacht bei Gewerkschaften ähnlich wie beim Parlament.

Dieser Vergleich mit dem Parlament entspricht auf den ersten Blick mehr dem demokratischen Leitbild und ist zusammen mit der großen Mitgliederzahl der Gewerkschaften geeignet, den gewerkschaftlichen Forderungen mehr gesellschaftspolitische Legitimation und Durchsetzungskraft in der Öffentlichkeit zu geben. Einschränkend ist zu beachten, daß eine Massenbasis wohl politische Forderungen legitimieren kann, aber nicht in gleichem Maße wirtschaftliche Forderungen. Eine Massenbasis bedeutet eine große Zahl Fordernder und damit bei wirtschaftlichen Forderungen ein großes finanzielles Volumen der Forderungen. Das ist aber gleichbedeutend mit einer großen finanziellen Belastung des Adressaten der Forderungen. Wenn die Existenz einer Massenbasis die Solidarität vergrößert und dazu verleitet, die Pro-Kopf-Forderung hochzuschrauben, steigt die Belastung des Adressaten sogar doppelt: wegen der Masse der Fordernden und wegen der steigenden Pro-Kopf-Forderung. Die Massebasis erhöht dann den Legitimitätsanspruch des Fordernden, erschwert aber die Finanzierbarkeit und insoweit die Durchsetzbarkeit der Forderungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Innenmachtbildung durch Repräsentation macht die Gewerkschaftsführung von der Wählerbasis abhängig. Das bedeutet einerseits eine Berücksichtigung des Basiswillens; jede Gewerkschaftsführung muß sich an ihrer Basis orientieren. Daraus folgt z. B., daß leitende Angestellte oder andere Minderheiten in einer allgemeinen Branchengewerkschaft kaum angemessen vertreten werden. Ferner folgt daraus, daß eine Lehrergewerkschaft mit relativ hochbezahlten Mitgliedern anders als eine Metallarbeitergewerkschaft gegen feste (in DM statt Prozent festgelegte) Lohnerhöhungsbeträge ist; unterschiedliche Basisstrukturen führen so zu unterschiedlichen Gewerkschaftsforderungen.

Durch die Basisorientierung entsteht andererseits die aus dem Parlamentssektor bekannte Gefahr, den Wählern nach dem Munde zu reden und notwendige Entscheidungen zu unterlassen, wenn sie unpopulär sind (abwertend oft als Gefälligkeitsdemokratie bezeichnet). Unpopuläre Entscheidungen sind dann nur möglich, wenn die Führung den Mut hat, die Entscheidung zu treffen und sich danach abwählen zu lassen, oder wenn die Wählerbasis einsichtig ist bzw. durch Argumente überzeugt werden kann. Einsicht der Basis ist aber primär dann zu erwarten, wenn die Misere unübersehbar und zumindest für jeden gutwilligen Laien deutlich erkennbar ist; wenn bis zu diesem Zeitpunkt keine unpopulären Entscheidungen getroffen und durchgesetzt werden, ist eine Kurskorrektur und Sanierung schwieriger und verlangt größere Opfer. Je größer die Wahrscheinlichkeit von grundlegenden Krisensituationen ist, je größer damit die Notwendigkeit wird, die über dreißigjährige bundesrepublikanische Tradition einer generellen Politik der Besitzstandswahrung in Frage zu stellen, desto schwerwiegender ist das skizzierte Problem — nicht nur bei Gewerkschaften.

Aus derartigen und anderen Erwägungen ist auch ein Repräsentationssystem und damit auch die Gewerkschaft auf eine durchsetzungskräftige Führung angewiesen; das erfordert die Existenz von Innenmacht. Dabei ist weniger an das Kosten/Erlös-Gleichgewicht der Gewerkschaft zu denken, das leichter als bei Unternehmungen zu sichern ist; dieses Gleichgewicht wird auch nur indirekt (z. B. über lohnsummenabhängige Gewerkschaftsbeiträge oder schwankende Mitgliederzahlen) vom Inhalt der von der Gewerkschaft ausgehandelten Tarifverträge betroffen. Hier ist die Gewerkschaftsführung weniger als die Unternehmungsleitung auf interne Durchsetzungskraft für unpopuläre Entscheidungen angewiesen.

Problematischer ist es schon, den Willen der Gewerkschaftsführung gegen die Basis durchzusetzen, wenn es um den Inhalt der gewerkschaftlichen Forderungen an Unternehmungen geht (z. B. um überzogene und deshalb unrealisierbare Basisforderungen). Hier ist die Ge-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werkschaftsführung auf Durchsetzungskraft angewiesen. Eine gesamtwirtschaftlich maßvolle Gewerkschaftspolitik kann ihre Ursache auch in hinreichender interner Durchsetzungskraft einer einsichtigen Gewerkschaftsführung haben.

Zu beachten ist, daß eine Innenmachtbildung im Wege der Repräsentation nicht automatisch mangelnde Durchsetzungskraft der gewählten Führung bedeutet. Das labile Machtgleichgewicht zwischen Führung und Basis beruht ebenfalls auf den erwähnten Machtdifferenzen und kann durch organisatorische Maßnahmen in der einen oder anderen Richtung beeinflußt werden. Die Führungsmacht wird z. B. vergrößert durch:

- Mehrstufige Repräsentation (mehrstufige Wahl über zwischengeschaltete Ebenen statt Direktwahl der Führung),
- Möglichkeit und Realisierbarkeit beliebiger Wiederwahl (statt Zwangsrotation durch Verbot der Wiederwahl),
- Kandidatenvorschläge durch die Führung (statt durch die Basis),
- Belohnungs- und/oder Bestrafungsmacht der Führung gegenüber der Basis,
- Finanzielle Verfügungsgewalt,
- Weisungsungebundenheit der Führung (statt imperatives Mandat),
- Fixierte Amtszeit (statt jederzeitige Abwahlmöglichkeit durch die Basis),
- Schwach entwickelte Rechte von Minderheiten der Basis.

Je mehr solche und ähnliche Maßnahmen vorgesehen werden, desto stabiler ist die Innenmacht der Gewerkschaftsführung, desto größer können andererseits die Vorwürfe wegen mangelnder Demokratie bei der Willensbildung werden.

Eine Stärkung der demokratischen Willensbildung wirkt dem entgegen. Wenn der Gesetzgeber z. B. Minderheitenrechte in Gewerkschaften oder anderen Verbänden stärkt oder andere basisnahe Regelungen vorschreibt, muß er in Anbetracht der labilen Machtdifferenz einkalkulieren, daß die Durchsetzungskraft der Führung nach innen und evtl. sogar die Handlungsfähigkeit der Institutionen nach außen beeinträchtigt wird[22]. Dabei ist es ratsam, auch den voraussichtlich notwendigen Umfang unpopulärer Entscheidungen einzukalkulieren.

[22] Vgl. *Bernhard Külp*, Der Einfluß der Konzertierten Aktion auf das Verhalten von Tarifpartnern, in: Ernst Dürr (Hrsg.), Neue Wege der Wirtschaftspolitik, Berlin 1972, S. 53 - 77, hier S. 69 f. Külp verweist dabei auf USA-Untersuchungen von *Orley Ashenfelter* und *George E. Johnson*, Bargaining Theory, Trade Unions, and Industrial Strike Activity, in: The American Economic Review, Vol. 59, 1969, S. 35 - 49, hier S. 47 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sinkende Innenmacht der Führung kann bei Gewerkschaften ebenso wie in der Außenpolitik zu exzessiver Ausübung von Außenmacht führen, um die Zustimmung bei der Basis zu vergrößern und damit die Führung zu stabilisieren. Demonstrative Machtausübung nach außen hat dann ihre Ursache in innerer Schwäche.

Im Istzustand ist die gewerkschaftliche Innenmacht weniger als bei Unternehmungen von gesetzlichen Machtkontrollsystemen durchzogen. Für Unternehmungen gibt es ein unternehmungsspezifisches Organisationsrecht (Gesellschafts-, Mitbestimmungs-, Betriebsverfassungs-, Kündigungsschutzrecht), in dem die Kompetenzen der Führungsorgane ebenso geregelt sind wie Individual- und Minderheitenrechte für Aktionäre und Arbeitnehmer. Ein vergleichbares Organisationsrecht für Gewerkschaften gibt es nicht[23]; das einschlägige Stichwort Verbändegesetz gilt bei Gewerkschaften als Reizwort. Das bedeutet eine Regelung durch allgemeines Recht, Satzung oder Gewohnheitsrecht statt durch verbandsspezifische Gesetze und im Zweifel auch weniger Minderheitenschutz.

3.2 Außenmacht der Gewerkschaft

Daß die Außenmacht der Gewerkschaften im Verhältnis zu Unternehmungen und Staat groß ist, läßt sich heute kaum ernsthaft bestreiten. Das gilt für Deutschland ebenso wie für andere Industrieländer[24]. Weder der Hinweis auf die Machtlosigkeit der Gewerkschaften im 19. Jh. noch die heutige Ohnmacht des einzelnen Arbeitnehmers kann über die heutige große Außenmacht der westeuropäischen Gewerkschaften hinwegtäuschen. Wenn unter Berufung auf die Ohnmacht des Arbeitnehmers mehr Macht gefordert und realisiert wird, bleibt die Ohnmacht des einzelnen Arbeitnehmers, während die Gewerkschaftsmacht weiter steigt. Die Gewerkschaft wird sich wie jedes Machtzentrum damit abfinden müssen, in Zukunft Gegenstand der Machtkritik zu sein. Der gewerkschaftliche Hinweis auf eigene Machtlosigkeit kann auf einer Unterschätzung der eigenen Macht beruhen, aber auch der bewußten Machtverschleierung dienen; für die letztere Version könnte sprechen, daß die Gewerkschaften in konkreten Kampfsituationen die Anwendung ihrer Macht unverhohlen androhen[25].

---

[23] Vgl. *Gunther Teubner,* Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, Tübingen 1978.

[24] Für USA-Verhältnisse so *Adolf A. Berle,* Macht, S. 250 ff. In England haben bei einer Gallup-Umfrage 54 % der Befragten den Führer der Transportarbeitergewerkschaft Jack Jones für mächtiger gehalten als den Premierminister Callaghan, vgl. *Karl Grün,* Britische Streiks: Machtprobe und Übermut, in: Die Welt vom 13. 12. 1977, S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch wenn man die im Abschnitt 1 erwähnten Probleme der fehlenden Machtmessung berücksichtigt, läßt sich die These vertreten, daß die Außenmacht der Gewerkschaft im langfristigen Trend der Vergangenheit zugenommen hat. Das schließt allerdings nicht aus, daß in wirtschaftlichen Krisensituationen die Eigentümer-Unternehmer und Manager als Krisenmanager hervortreten und dann zeitweilig die Gewerkschaftsmacht sinkt (z. B. bei Absatzkrisen und Massenarbeitslosigkeit).

Umstrittener ist die Frage, in welchem Ausmaß die Außenmacht der Gewerkschaft zugenommen hat — und wie sie sich in Zukunft entwickeln wird. Hier interessiert die erwähnte Problematik von Machtdifferenz und Übermacht. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist bisher allenfalls die Übermacht der Unternehmungen verringert worden[26]. Aus dem Unternehmungslager wird dagegen heute schon eine Übermacht der Gewerkschaften behauptet und für die Zukunft vor dem Gewerkschaftsstaat gewarnt. Keine beider Thesen läßt sich objektiv und zuverlässig bestätigen.

Ein möglicher Indikator für die Relation von Unternehmungs- und Gewerkschaftsmacht ist, wie weit die Macht im Sinne von Machtkontrollsystemen durch die staatliche Macht kanalisiert werden kann. Im England der sechziger Jahre ist eine gesetzliche Begrenzung der Gewerkschaftsmacht von Regierungsseite erfolglos versucht wurden[27]; der Erfolg oder Mißerfolg des neuen Versuches der Regierung Thatcher am Anfang der achtziger Jahre wird zusätzliche Schlüsse zulassen. Für einen relativ großen Außenmachtumfang der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland könnte angeführt werden, daß Einschränkungen der Unternehmungsmacht durch Parlament oder Regierung trotz Protestes der Betroffenen politisch durchsetzbar sind (z. B. Mitbestimmung, Wettbewerbsgesetze, Exportverbote, Baustopp für Kraftwerke); demgegenüber sind gesetzliche Einschränkungen der Gewerkschaftsmacht wegen des Widerstands der Gewerkschaften kaum durchsetzbar (z. B. Abbau der Montan-Mitbestimmung in Richtung auf das Mitbestimmungsgesetz 1976)[28].

---

[25] Der IG-Metall-Vorsitzende Loderer hat im Rahmen eines Grundsatzreferats z. B. erklärt: „Wer einen Frontalzusammenstoß mit uns provoziert, wird mit Sicherheit unter die Räder kommen", vgl. Handelsblatt vom 26./27. 9. 1980, S. 3.

[26] Vgl. das Sonderheft der WSI-Mitteilungen vom August 1976 zum Thema „Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat".

[27] Vgl. *Rudolf Kuda*, Arbeiterkontrolle in Großbritannien, Theorie und Praxis, Frankfurt/M. 1970, S. 44 ff.

[28] Das ist das Kernproblem des Mitbestimmungsstreits bei der Mannesmann-AG im Jahr 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Außenmacht der Gewerkschaften hat verschiedene Ursachen[29]:

• Die Außenmacht der Gewerkschaft beruht im Grundsatz auf der Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Da Arbeitnehmer den größten Anteil der arbeitenden Bevölkerung ausmachen, erheben die Gewerkschaften als ihre organisierten Interessenvertreter einen quasi-parlamentarischen Legitimationsanspruch. Diese Legitimation wird allerdings eingeschränkt, wenn und soweit Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsinteressen nicht identisch sind.

Die Gewerkschaft ist ursprünglich eine Selbsthilfeorganisation der Arbeitnehmer. Darin gleicht sie dem Staat und den Genossenschaften, die ebenfalls als Selbsthilfeorganisation entstanden sind (Staat als Schutzorganisation der Bürger, Genossenschaft z. B. als Einkaufsorganisation einiger Bürger). Mit dem Staat und der Genossenschaft teilt die Gewerkschaft das Schicksal, daß der Selbsthilfecharakter im Zeitablauf reduziert wird und eigene Institutionsinteressen entstehen, die auf die Erhaltung und Stärkung der Institution Gewerkschaft hinauslaufen. Im Endeffekt hat die Gewerkschaft wie die Unternehmung eigene Institutionsinteressen, die mit den Arbeitnehmerinteressen zwar eine große Schnittmenge haben, aber nicht identisch sind. Ross demonstriert an einigen Fällen, wie Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsinteressen auseinanderklaffen können[30]. Der gleiche Effekt zeigt sich in der Behandlung von Arbeitnehmern, die nicht Gewerkschaftsmitglieder sind; die Gewerkschaften versuchen, eine Zwangsmitgliedschaft durchzusetzen oder eine Privilegierung der Gewerkschaftsmitglieder zu erreichen (in Deutschland de jure unzulässig). Ferner zeigt sich dieser Effekt in der hartnäckigen Verteidigung gewerkschaftsfreundlicher Mitbestimmungsregelungen (z. B. Montan-Mitbestimmung) und in der Ablehnung weniger gewerkschaftsfreundlicher Mitbestimmungsaspekte (z. B. Arbeiterselbstverwaltung, Mitbestimmung am Arbeitsplatz[31], Mitbestimmungsgesetz 1976[28]).

Zur Legitimation der Gewerkschaften dienen nicht nur die Arbeitnehmerinteressen, sondern auch Konsumenteninteressen. Die Gewerkschaften versuchen z. T., sich als Konsumentenvertreter auszugeben; der gesellschaftspolitische Legitimationsanspruch steigt, wenn die Gewerkschaften auch im Namen der Konsumenten statt nur der Arbeitnehmer

---

[29] *Helmut Arndt* nennt als Einflußfaktoren der Gewerkschaftsmacht: Arbeitsmarktstellung, politischen Einfluß, Gewerkschaftsunternehmungen, Mitbestimmung; vgl. Wirtschaftliche Macht, München 1974, S. 108 ff.

[30] Vgl. *Arthur M. Ross*, Die Gewerkschaft als eine Institution der Lohnbestimmung, in: Bernhard Külp und Wilfried Schreiber (Hrsg.), Arbeitsökonomik, Köln 1972, S. 181 - 205.

[31] Vgl. *Fritz Vilmar*, Industrielle Arbeitswelt, Stein/Nürnberg 1974, S. 169 f. sowie Menschenwürde im Betrieb, Reinbek bei Hamburg 1973, S. 159 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprechen. Das stellt eine Rollendiversifizierung dar, die zusätzliche Einflußmöglichkeiten und Machtvermehrung erlaubt. Dabei treten aber Rollenkonflikte auf[32]. Betrachtet man die Größen Wertschöpfung und Gewinn, so sind Unternehmungen, Gewerkschaften und Arbeitnehmer in der Erzielung hoher Wertschöpfungen einig, im Grunde auch in der Erzielung hoher Gewinne; der Streit setzt erst bei der Verteilung der Wertschöpfung bzw. bei der (Um-)Verteilung der Gewinne ein. Aus der Interessenlage der Konsumenten sind aber nicht einmal hohe Wertschöpfungen erwünscht, weil durch niedrigere Wertschöpfung (bei konstanter Vorleistung) niedrigere Konsumentenpreise möglich werden. Wenn die Gewerkschaft beansprucht, Arbeitnehmer und Konsumenten zugleich zu vertreten, kann sie dadurch evtl. ihre Außenmacht steigern; sie muß aber in den zu erwartenden Konfliktfällen zwischen der Vertretung von Arbeitnehmer- oder Konsumenteninteressen wählen — und daneben noch ihre z. T. abweichenden Gewerkschaftsinteressen verfolgen.

• Die Macht der Gewerkschaften beruht ergänzend auf dem Arbeitskampf. Eine Gewerkschaft ohne Streikrecht (z. B. bei Beamten) muß auf eines ihrer wichtigsten Machtmittel verzichten. Eine Gewerkschaft mit Streikrecht kann dieses Machtmittel bei Zulässigkeit der Aussperrung[33] auf der Gegenseite nicht voll ausspielen.

Nach den gängigen motivationstheoretischen Überlegungen[34] müßte man vermuten, daß Lohnstreiks mit wachsendem Einkommen und Wohlstand für breite Massen an Bedeutung verlieren. Die Erfahrungen der letzten Jahre in westlichen Industrieländern deuten dagegen auf rigorosere Streikaktionen hin. Ein hohes Streikniveau trotz hoher Masseneinkommen ist sogar erklärbar, wenn man als Streikziel nicht höhere absolute Einkommen, sondern eine hohe Stellung in der Lohnpyramide zugrunde legt (relative statt absolute Lohnhöhe). Streiks werden voraussichtlich auch in Zukunft eine große Rolle spielen; sie dienen der Erzielung relativ höherer Löhne oder der Durchsetzung anderer Forderungen (z. B. Entlassungs- oder Stillegungsverzicht, Humanisierung der Arbeitswelt). Dazu muß die Gewerkschaft aus ihrer Sicht die eigene Außenmacht vermehren, um Streiks erfolgreich führen zu können; durch erfolgreiche Streiks kann sie zugleich ihre Außenmacht weiter vergrößern.

---

[32] Vgl. dazu *Klaus Petri*, Die bundesdeutschen Gewerkschaften als Verbrauchervertreter, in: Die Betriebswirtschaft, 39. Jg., 1979, S. 303 - 316.

[33] Vgl. das Aussperrungsurteil des Bundesarbeitsgerichts vom 10. 6. 1980, Beilage 4/1980 zu Heft 18/1980 des Betriebs-Beraters.

[34] Vgl. *A. H. Maslow*, A Theory of Human Motivation, in: V. H. Vroom and E. L. Deci (Eds.), Management and Motivation, Harmondsworth 1970, S. 27 bis 41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

• Zur Außenmacht der Gewerkschaft trägt auch die Organisationsform als sog. Industriegewerkschaft bei; dabei wird der aus angelsächsischen Ländern bekannte Wettbewerb rivalisierender Gewerkschaften in einer Unternehmung verringert. Durch diesen Ausschluß gewerkschaftlicher Konkurrenz wird einerseits ein Wettbewerb der Gewerkschaften um die höchsten Lohnforderungen in einer Unternehmung vermieden. Andererseits wird aber die Macht der Einheitsgewerkschaft vergrößert. Wenn Wettbewerb nach einem Grundprinzip der Marktwirtschaft entmachtend wirkt, bedeutet Wettbewerbsausschluß Machtzuwachs; das gilt nicht nur für Unternehmungen, sondern auch für Gewerkschaften.

• Die Gewerkschaftsmacht beruht weiterhin auf personeller Präsenz in der Unternehmung und auf gesetzlichem Mitbestimmungseinfluß bei der Willensbildung der Unternehmung. Die Außenmacht der Gewerkschaft wird mit der Außenmacht der Unternehmung konfrontiert, außerdem wirkt sie auf die Willensbildung der Unternehmung als Basis unternehmerischer Außenmacht ein. Da diese Beeinflussung nur in einer Richtung erfolgt, wirkt sie machterhöhend für die Gewerkschaft.

• Ferner nimmt die Gewerkschaft — wie die Unternehmung — im politischen Sektor Einfluß auf Parteien, Parlamente, Regierungen, aber auch auf außer- und vorparlamentarische Entscheidungsgremien. Gewerkschaften haben in hohem Maße politische Außenmacht. In Deutschland sind anders als z. B. in England die politischen Parteien finanziell wenig oder gar nicht von den Gewerkschaften abhängig. Insofern kann man sagen, daß die politische Macht der deutschen Gewerkschaften nicht durch den Einsatz ihrer wirtschaftlichen Macht gekauft ist. Eine Rückwirkung der politischen Zentralinstanzen zum Zwecke der Machtkanalisierung und -kontrolle erfolgt bei Gewerkschaften weit weniger als bei Unternehmungen.

• Die Gewerkschaften haben auch Einfluß auf die veröffentlichte Meinung (insbes. durch Fernsehen und Hörfunk, weniger durch die Gewerkschaftspresse). Dadurch und durch die Massenbasis wird gewerkschaftlichen Forderungen und Maßnahmen in der Öffentlichkeit der Anschein größerer Legitimität gegeben. Auch dieser Einfluß wirkt im Zweifel machtvergrößernd.

• Als letzter Punkt sei der Machteinfluß der großen gewerkschaftseigenen Unternehmungen genannt[35]. Gewerkschaftseigene Unternehmungen unterliegen den gleichen Markteinflüssen und gesetzlichen Rahmenbedingungen wie andere Unternehmungen. Die Gewerkschaften haben

[35] Vgl. *Horst-Udo Niedenhoff*, Die unbekannte Macht — Unternehmer DGB, 3. Aufl., Köln 1977, *Walter Hesselbach*, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Frankfurt/M. 1971, *Achim von Loesch*, Die gemeinwirtschaftlichen Unternehmen der deutschen Gewerkschaften, Köln 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei ihnen wie jeder Anteilseigner ein Kapitalerhaltungsinteresse und geraten dabei in einen Rollenkonflikt mit ihrem Schutzauftrag für Arbeitnehmer. Der Machteffekt gewerkschaftseigener Unternehmungen beruht auf Eigentumsmacht, während sonst für die Gewerkschaften Macht ohne Eigentum charakteristisch ist. Bei der heutigen Anzahl gewerkschaftseigener Unternehmungen dürfte der Beitrag von Gewerkschaftsunternehmungen zur gesamten Gewerkschaftsmacht relativ gering einzuschätzen sein.

Die entstehende Gewerkschaftsmacht durch Arbeitnehmervertretung, Arbeitskampf, Organisationsform, personelle Präsenz in der Unternehmung und Mitbestimmung schafft ein direktes Gegengewicht zur Unternehmungsmacht. Neben diesem direkten gibt es aber ein indirektes Gegengewicht. Durch den quasi-parlamentarischen Legitimationsanspruch der Gewerkschaften und ihren Einfluß auf die veröffentlichte Meinung erzeugen sie indirekten Einfluß auf die Unternehmungen. Das wird besonders deutlich bei der gewerkschaftlichen Beeinflussung des Gesetzgebungsprozesses beim Unternehmungsrecht (z. B. Mitbestimmungsrecht). Je stärker die Verflechtung zwischen Regierungspartei und Gewerkschaft ist, desto mehr kann die Gewerkschaft den Arbeitskampfgegner durch die Mitgestaltung des für ihn geltenden Organisationsrechts in ihrem Sinne beeinflussen. Eine antigewerkschaftliche Gesetzgebung wird unter der gleichen Voraussetzung erschwert oder sogar ausgeschlossen. Ein umgekehrter indirekter Einfluß der Unternehmungen auf die Gewerkschaften existiert zumindest in der bundesrepublikanischen Gegenwart weit weniger; bei anderen politischen Konstellationen ist es aber realisierbar (z. B. im 19. Jh.).

Ein organisatorischer Grundsatz ist das Gleichgewicht von Kompetenz (Macht, Einfluß), Verantwortung (Machtkontrolle) und Qualifikation. Der wachsende Einfluß der Gewerkschaften erfordert auch steigende Qualifikation der gewerkschaftlichen Entscheidungsträger; sonst entsteht die Gefahr von Fehlentscheidungen mit großen Auswirkungen. Dieses Problem ist bei Gewerkschaften bis heute ungelöst. Mangelnde Qualifikation und Sachkompetenz von Gewerkschaftsvertretern ist zum einen eine Generationsfrage. Zum anderen hängt das mit den finanziellen Möglichkeiten der Gewerkschaft zusammen, die im Vergleich zur Unternehmung weit geringer sind; das gilt besonders für kleinere Gewerkschaften. Die institutionalisierte Basisnähe der Gewerkschaften hat zur Konsequenz, daß Schulungsmaßnahmen sehr stark für die Basis erfolgen und dort wegen der großen Zahl Betroffener sehr aufwendig sind.

Für die Schulung und Besoldung von hochqualifizierten Spitzenkräften fehlt bei den Gewerkschaften anscheinend sowohl die finanzielle Basis als auch die innere Einstellung. Es wäre für die Durchsetzungs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kraft von Gewerkschaften problematisch, wenn nachwachsende Spitzenkräfte weniger durch intellektuelle Fähigkeiten oder hohe Sachkompetenz auffielen als durch gesellschaftspolitische Loyalität zur Gewerkschaftsidee oder sogar durch missionarischen Eifer. Gewerkschaftlicher Einfluß beruht dann mehr als üblich auf Machtausübung und weniger auf Überzeugung durch Argumente. Dadurch wird vermutlich eine noch effizientere Ausübung der gewerkschaftlichen Außenmacht verhindert.

Wachsender Machteinfluß der Gewerkschaften erfordert außer höherer Qualifikation auch zunehmende Veranwortung. Das bedeutet auch institutionalisierte Machtkontrollsysteme. Macht ohne Machtkontrolle eröffnet die Möglichkeit des Machtmißbrauchs. Das gilt bei Gewerkschaften nicht weniger als bei Unternehmungen.

Machtkontrolleffekte für die Gewerkschaften entstehen z. T. schon auf faktischer statt erst auf gesetzlicher Basis:

- Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Wenn überzogene gewerkschaftliche Forderungen machtpolitisch durchgesetzt werden und sich in höheren Inflationsraten oder Arbeitslosenquoten niederschlagen, kann auch eine sonst gewerkschaftsnahe Regierung nicht unbeteiligt zusehen;

- Die Einbindung in den internationalen Wettbewerb. So wirkt z. B. die japanische Konkurrenz als indirekte Bremse der Gewerkschaftsmacht;

- Die nationale Organisationsform der Gewerkschaft. Solange Gewerkschaften primär binnenstaatlich organisiert sind, haben sie Machtnachteile gegenüber multinational operierenden Unternehmungen, die sich ihnen z. T. ins Ausland entziehen können;

- Die finanziellen Grenzen der Gewerkschaft. Die Streikgeldzahlungen an Arbeitnehmer überschreiten relativ schnell die finanziellen Möglichkeiten der Gewerkschaften;

- Die rechtliche und faktische Möglichkeit der Abwehraussperrung[33]. Ohne Aussperrungsmöglichkeit steigt die Gewerkschaftsmacht; ferner wird dann die Gewerkschaftskasse geschont, weil Unterstützungszahlungen an ausgesperrte Gewerkschaftsmitglieder entfallen;

- Die faktische Konkursmöglichkeit der Unternehmung. Forderungen nach Verbesserung der Einkommen oder Arbeitsplatzsicherheit finden ihre Grenze an der Konkursschwelle der Unternehmung; dann sinkt ebenfalls die Gewerkschaftsmacht.

Damit hängt zusammen, daß im Bereich öffentlicher Unternehmungen die Gewerkschaftsmacht wegen der faktisch oder sogar rechtlich fehlenden Konkursmöglichkeit größer ist als bei privaten Unternehmungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein textlich gleiches Mitbestimmungsgesetz führt dann zu größerer Gewerkschaftsmacht als bei privaten Unternehmungen. Dieser Effekt wird verstärkt, wenn die öffentliche Hand gewerkschaftliche Vertreter als Anteilseigner in den Aufsichtsrat entsendet und/oder diesen Vertretern gewerkschaftsorientierte Verhaltensauflagen erteilt.

Nicht eindeutig beantwortbar ist die Frage, ob solche außergesetzlichen Machtkontrollen bei Gewerkschaften ausreichen. Man könnte argumentieren, daß deutsche im Vergleich zu angelsächsischen Gewerkschaften relativ geringe Machtmißbrauchsquoten aufweisen. Dabei ist aber zu beachten, daß große Teile des Gesetzes stets nur den Extremfall regeln und im Normalfall ohne Bedeutung sind. Sie wirken dann als sog. „fleet in being", d. h. ihre Existenz soll den Eintritt des Extremfalls verhindern. Bei technischen und medizinischen Neuerungen wird heute in der Öffentlichkeit Vorsorge auch für unwahrscheinliche Extremfälle gefordert und z. T. praktiziert. Um so auffallender ist, daß der deutsche Gesetzgeber z. B. bei der Mitbestimmung auf Mißbrauchsregelungen und damit auf die Regelung der Extremfälle im Sinne eines institutionalisierten Machtkontrollsystems verzichtet hat. Durch fehlende Regelung der Extremfälle fehlt eine Vorsorge gegen Katastrophensituationen. Dabei muß der Ökonom aus der Erfahrung früherer Jahrzehnte und des Auslands darauf hinweisen, daß soziale und wirtschaftliche Katastrophen (z. B. Massenarbeitslosigkeit, Inflation, Funktionsversagen der Unternehmungen) nicht weniger schwerwiegend sind als technische oder medizinische Katastrophen.

Notwendige Voraussetzung für die Wirksamkeit gesetzlicher Machtkontrollsysteme ist ihre faktische Beachtung und Durchsetzbarkeit gegenüber Unternehmungen und Gewerkschaften. Dabei muß man einkalkulieren, daß beide Institutionen störende Gesetze im Einzelfall nicht beachten und sie heimlich umgehen. Darüber hinaus fällt aber zweierlei auf:

- Die Gewerkschaften befinden sich gesellschaftspolitisch in einer Offensivposition und versuchen aus dieser Position, die faktischen Kompetenzen gegenüber den gesetzlichen auszuweiten. Dabei wird den Unternehmungen die Ausübung gesetzlich unstrittig vorliegender Rechte massiv vorgeworfen und als quasi-illegal vorgehalten (z. B. Satzungs- oder Rechtsformänderungen nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976). Soweit dieser Versuch gelingt, gibt das Hinweise auf vorhandene Machtpositionen.

- Gewerkschaften verstoßen wie Unternehmungen im Einzelfall heimlich gegen das Gesetz; darüber hinaus ignorieren aber Gewerkschaften teilweise demonstrativ störende Gesetze; das gilt im Ausland (z. B. in England[36]) noch stärker als im relativ gesetzestreuen Deutschland.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei könnte man zugunsten der Gewerkschaften vorbringen, daß diese Gesetze z. T. in Epochen anderer Wirtschaftsstrukturen und Machtverteilung entstanden sind. Auch bei Würdigung dieses Motivs ist ein demonstratives Ignorieren störender Gesetze durch mächtige Gruppen aber rechtsstaatlich bedenklich; das gilt für Gewerkschaften ebenso wie für Unternehmungen oder für andere Institutionen.

Durch beide genannten Punkte entstehen außerdem Unterschiede zwischen geschriebenem und praktiziertem Recht; das ist u. a. dann problematisch, wenn das Bundesverfassungsgericht seine Urteile auf das geschriebene Recht stützt (wie z. B. im Mitbestimmungsurteil[37]).

[36] In England hat der Generalsekretär der Transportarbeitergewerkschaft 1980 erklärt, daß seine Gewerkschaft das Gewerkschaftsgesetz notfalls mißachten und selbst daraus resultierende Haftstrafen in Kauf nehmen würde, vgl. Die Welt vom 2. 9. 1980, S. 14. Ähnliche Fälle traten schon in den siebziger Jahren auf.

[37] Vgl. das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, S. 299 f., 340 ff. (Quelle lt. Fußnote 15).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmensmacht und Gewerkschaftsmacht

Von *Hans Heinrich Rupp*, Mainz

Über „gesellschaftliche Macht" und die „Macht der Verbände" im allgemeinen wie über „Gewerkschaftsmacht" und „Unternehmensmacht" im besonderen ist schon so viel geschrieben und geredet worden, daß dazu — zumal in der mir zur Verfügung stehenden Viertelstunde — kaum etwas Neues gesagt werden kann. Ich sehe deshalb meine Aufgabe darin, mit einigen wenigen Strichen lediglich eine ganz bestimmte Machtkonstellation zu skizzieren, nämlich das Verhältnis von Unternehmens- und Gewerkschaftsmacht zueinander und zwar — entsprechend dem Thema dieses Arbeitskreises — unter den Bedingungen eines ganz bestimmten Bezugssystems, nämlich desjenigen der „Sozialen Marktwirtschaft".

Ich spreche also weder zu diesem Bezugssystem als solchem noch zu dem Phänomen gesellschaftlicher Macht schlechthin, sondern habe nur den spezifischen Wirkungszusammenhang von gewerkschaftlicher und unternehmerischer Macht im marktwirtschaftlichen System im Auge.

1. Das Problem der Macht ist bekanntlich ein *soziales* Phänomen und wird von Max Weber als Chance definiert, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstand durchzusetzen. Der Begriff der Macht kennzeichnet also das Verhältnis von Menschen zu anderen Menschen; und da dieses Beziehungsverhältnis entsprechend den beteiligten Subjekten und ihren jeweiligen Rollen verschieden ist, ist auch Macht als Umschreibung einer solchen Beziehung relational, also von Typus, Eigenart und Konstellation der Bezugspersonen und ihrer Rollensituation abhängig: Macht in einer Beziehung schließt Ohnmacht in einer anderen keineswegs aus.

Um also überhaupt Macht feststellen und beurteilen zu können, muß immer die personale Beziehung und Richtung benannt werden, in welcher von Macht die Rede ist.

2. Fragt man in diesem Sinne zunächst nach der Macht der Unternehmen, so liegt es nahe, an die sogenannte Marktmacht der Unternehmen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im marktwirtschaftlichen System zu denken, also an Machtkategorien, die das Verhältnis eines Wirtschaftsunternehmens in seiner Rolle als Marktteilnehmer zu anderen Marktteilnehmern, Wettbewerbern, Anbietern und Nachfragern, betreffen. Versucht man, mit dieser Marktmacht der Unternehmen die Macht der Gewerkschaften in Beziehung zu setzen, so ergibt sich alsbald, daß hier andere Machtkategorien und andere Machtebenen im Spiel sind. Zwar üben bekanntlich auch die Gewerkschaften in Gestalt gewerkschaftseigener und gewerkschaftsanteiliger Unternehmen erhebliche Marktmacht aus und stehen insoweit durchaus im Bezugssystem der marktwirtschaftlichen Machtkonkurrenz. Indessen ist, wenn von Gewerkschaftsmacht gesprochen wird, in aller Regel eine andere Art und Richtung von Macht gemeint, nämlich die ihnen eigene spezifische Verfügungsmacht über die Arbeitsbedingungen und als Widerpart der Arbeitgeber und ihrer Organisationen. Die Macht, die die Gewerkschaften in dieser Rolle und Stoßrichtung ausüben, wirkt sich zwar mittelbar, nämlich über die Kosten, auf die unternehmerische Marktmacht aus, sie ist jedoch nicht selbst Marktmacht noch konkurriert sie mit der Macht der Unternehmen als Marktsubjekte. Sie hat vielmehr die ganz andere Macht der Unternehmensträger als Inhaber der Arbeitsplätze, also als Arbeitgeber zum Gegenüber.

Schon aus diesem Grunde der Asymmetrie von Wirkungsweise und Stoßrichtung unternehmerischer Marktmacht einerseits und Gewerkschaftsmacht im eben beschriebenen Sinne andererseits ist die gelegentlich vertretene These unschlüssig, die Marktmacht von Konzernen, Monopolen und Oligopolen verliere in dem Maße an Bedenklichkeit, in welchem den Gewerkschaften die Mitbestimmung im Unternehmen gelinge. Die Erfahrung deutet eher auf das Gegenteil hin, nämlich auf eine Verbindung von Unternehmensmacht und Gewerkschaftsmacht zu noch breiterer Vermachtung der Märkte.

3. Die Macht der Gewerkschaften, die sie in ihrer Rolle als Gestalterin der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zusammen mit den Arbeitgebern besitzen, ist — wie sozialistische Systeme zeigen — keineswegs selbstverständlich, sondern hat die Marktwirtschaft zur Voraussetzung und die Grundentscheidung zur Bedingung, daß der organisierte Staat in Fragen der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen auf sein Rechtssetzungsrecht verzichtet und es der Tarifautonomie gesellschaftlicher Gruppen überläßt. Die Macht der Gewerkschaften im hier gemeinten Sinn ist die Macht der westlichen Gewerkschaften und sie basiert auf eben denselben Grundlagen, auf denen die Macht der Arbeitgeber und das privatwirtschaftliche Marktsystem beruhen. Sie steht außerdem unter staatlichem Rückrufvorbehalt. Je unbeschränkter und großzügiger der organisierte Staat Gemeinwohlaufgaben aus seiner Obhut und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verantwortung entläßt, desto drängender und unabweislicher stellt sich die Frage nach entsprechenden anderen, nämlich systemkonformen Vorkehrungen und Mechanismen der Begrenzung, Mäßigung und Bindung der freigesetzten Macht; denn ohne derartige Vorkehrungen und Sicherungen ist der Verzicht des demokratischen Rechtsstaates auf sein Rechtssetzungsrecht zugunsten gesellschaftlicher Macht schlechterdings nicht legitimierbar. Das Tarifvertrags- und Arbeitskampfsystem stellt eine solche Vorkehrung im Sinne der alten Vertragslehre dar, allerdings nur unter der Voraussetzung, daß es die ihm zugedachte Befriedungs- und Bindungsfunktion auch erfüllt. So gesehen ist die Gleichgewichtigkeit und Gegnerunabhängigkeit der Tarif- und Arbeitskampfpartner nicht nur eine arbeitsrechtliche Forderung, sondern verfassungsrechtliche Grundbedingung einer durchaus auf der Linie Montesquieu'scher Tradition liegenden Machtbalance, die, auf Mäßigung beider Seiten angelegt, nicht nur den Ausgleich der beiderseitigen Interessen institutionalisiert, sondern auf Gewinnung von Gemeinverträglichkeit zugeschnitten ist. Wird die Wirksamkeit dieses Balancesystems durch Veränderung oder Auswechselung seiner Funktionsbedingung angetastet, indem beispielsweise das strenge Prinzip der arbeitsrechtlichen Waffengleichheit beider Seiten zu Lasten der einen Seite etwa aus moralischen oder entstehungsgeschichtlichen Gründen aufgelockert wird, so tritt notwendig eine Gefährdung des ganzen Ausgleichs- und Bindungsmechanismus ein, die sich auf Dauer keine freiheitlich-rechtsstaatliche Demokratie erlauben kann und die deshalb unweigerlich nach staatlicher Rückbindung, Kontrolle oder Regelungsübernahme ruft. So gesehen hat, was offenbar auch die Gewerkschaftsführungen erkannt haben, das Bundesarbeitsgericht mit seiner jüngsten Entscheidung zur Waffengleichheit der Tarif- und Arbeitskampfpartner und der prinzipiellen Anerkennung der Aussperrung als Kampfmittel das Tarifvertragssystem und damit die kondominiale Macht der Gewerkschaften eher gefestigt als geschmälert. Andere Aspekte deuten freilich auf eine umgekehrte Entwicklung hin. Gemeint ist dabei vor allem das gestörte Machtbalancement von Gewerkschaften und Arbeitgebern im Bereich des öffentlichen Dienstes, das Bernd Rüthers angesichts der dort bestehenden Gewerkschaftspräsenz auf beiden Seiten und des mangelnden Aussperrungs- und Arbeitsplatzrisikos unter dem Eindruck der gewerkschaftlichen Machtdemonstration des Jahres 1973 als „Interessenverfilzung zu Lasten der Bürger" umschrieben und als gefährlichen, weil hart am Rande der staatlichen Ingerenzschwellen operierenden Akt gewerkschaftlicher Selbstzerstörung kritisiert hat. Daß seitdem eine Wiederholung dieser gewerkschaftlichen Machtdemonstration nicht stattgefunden hat, mag zum einen daran liegen, daß die Öffentlichkeit sich bei Tarifauseinandersetzungen im öffentlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dienst unmittelbar betroffen fühlt und deshalb entsprechend reagiert und daß den Gewerkschaften in diesem Bereich heute die Behauptung eines „Nachholbedarfs" gegenüber der Privatwirtschaft oder die Rolle eines tarifpolitischen Vorreiters nicht mehr möglich ist: Status und Besoldung der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst überschreiten heute weithin nicht nur Status und Besoldung vergleichbarer Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft, sondern erweisen sich gelegentlich sogar der Rechtsstellung der Beamten überlegen, so daß die noch immer, jüngst sogar noch vom Bundesverfassungsgericht vertretene Auffassung, das Recht der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst unterscheide sich schon im Grundsätzlichen, und weil der Beamte die größere Sicherheit besitze, müsse er anders als der Angestellte „Modifizierungen" seiner Vergütung „bis zur unteren Grenze der verbürgten Alimentierung" hinnehmen, schlicht an der Wirklichkeit vorbeiargumentiert.

Doch wie dem auch sei: Die These eines „Nachholbedarfs" im öffentlichen Dienst oder dessen tarifpolitische Vorreiterrolle stößt heute in der Öffentlichkeit durchweg auf Ablehnung und hindert die Gewerkschaften zunehmend an einer Wiederholung der Ausnutzung ihrer Machtdominanz. Daß das Tarifwesen im öffentlichen Dienst trotz der zerstörten Machtbalance noch einigermaßen funktioniert, mag zum anderen daran liegen, daß es eingebunden ist in die Gesamtheit der Tarif- und Lohnbewegungen, also mit einem Gesamtsystem kommuniziert, in welchem im allgemeinen noch das Regime einer intakten Machtbalance für Ausgleich und Gemeinverträglichkeit sorgt. Ob dies allerdings nach Einführung der Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsmitbestimmung im Unternehmen durch das Mitbestimmungsgesetz 1976 so bleiben wird, war selbst dem Bundesverfassungsgericht zweifelhaft. Sein im Mitbestimmungsurteil vom 1. März 1979 mehrfach betonter Hinweis, es lasse sich nichts Sicheres prognostizieren und der Gesetzgeber habe bei etwaigen negativen Auswirkungen der Mitbestimmung auf das Funktionieren des Tarif- und Arbeitskampfwesens für Abhilfe zu sorgen, ist freilich wohl eher als Beschwichtigung, denn als Anregung zur ständigen Wiederaufnahme von Verfassungsprozessen gedacht.

4. Es wäre töricht zu übersehen, daß die Gewerkschaften im politischen und gesellschaftlichen Kräftespiel der Einflußnahmen von Verbänden, Interessengruppen und Vereinigungen eine maßgebliche Rolle spielen, die durchaus mit dem Etikett „Macht" umschrieben werden kann. Sie beruht nicht nur auf dem hohen Organisationsgrad, dem Mitgliederbestand und der publizistischen und juristischen Macht der Gewerkschaften, sondern auch auf historischen Dünungen und auf der ideologischen und personellen Verzahnung nicht nur ihres Führungspersonals,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sondern auch ihrer Mitglieder mit parteien-staatlichen und gesellschaftlichen Machtaggregaten. In dem Maße allerdings, in welchem dieser Prozeß Vorhand gewinnt und/oder die Gewerkschaften sich als unmittelbare politische Kraft verstehen, zu allgemeinpolitischen Fragen Stellung nehmen und etwa mit den Mitteln des Streiks auf allgemeinpolitische Entscheidungen einzuwirken versuchen, bricht notwendig das Konzept der Einheitsgewerkschaft zugunsten von Richtungsgewerkschaften auseinander. Darin liegen, gesehen aufs Ganze, erhebliche Probleme. Zwar sind (partei-)politische Richtungsgewerkschaften keineswegs illegal oder unzulässig; doch verlieren sie, indem sie sich politischen Kampfzielen verschreiben und damit politischen Kampfregeln unterwerfen, notwendig auf ihrem angestammten Gebiet an Macht und Durchsetzungsvermögen; sie können immer nur für einen Teil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer sprechen, treten mit anderen Teilen in Macht-Konkurrenz und lassen vor allem wegen der Andersartigkeit ihrer Kampfziele das Vertrauen in die gemein- und individualwohlverträgliche Richtigkeitsgewähr des tarif- und arbeitskampfmäßigen Ausgleichskonzepts schwinden. Wird die Tarif- und Arbeitskampfmacht zur Erzwingung allgemein-politischer Ziele eingesetzt, so kehrt sie sich gegen andere Mächte als die Tarifpartner und erleidet dadurch eine Metamorphose, die ihre grundgesetzliche Rolle und Legitimation sprengt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aspekte der Bedeutung der staatlichen Aktivität für die Unternehmensentscheidungen

Von *Dieter Pohmer*, Tübingen

1. Grundlagen der Betrachtung

Unter den synonym gebrauchten Begriffen „*Unternehmen*" und „*Unternehmungen*" werden hier diejenigen selbständigen Betriebe verstanden, die zur Deckung fremder Bedarfe und nach betriebsindividuell gesteckten Zielsetzungen wirtschaften[1]. Die praktische Handhabung dieser theoretischen Abgrenzung kann Schwierigkeiten bereiten, weil in der Realität betriebliche Mischtypen vorkommen. In diesen Zweifelsfällen soll die Zuordnung der Wirtschaftseinheiten nach den Grundsätzen erfolgen, die für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt worden sind[2]. Nach diesen Prinzipien rechnen bspw. die Deutsche Bundespost, die Deutsche Bundesbahn sowie die kommunalen Wirtschaftsbetriebe (etwa Versorgungsbetriebe) nicht zum Staat, sondern als „Öffentliche Unternehmungen"[3] zum Unternehmenssektor.

Die Entscheidungen in den Unternehmungen werden von Menschen getroffen. Sie sind deshalb durch die Individualität geprägt und lassen sich nicht immer nach dem Rationalprinzip erklären. Gerade das Spezifisch-Unternehmerische und insbesondere der untrügliche Instinkt, der große Persönlichkeiten unseres Wirtschaftslebens auszeichnet, entziehen sich mithin einer Erklärung durch die Methoden der Wirtschaftswissenschaft. Gleichwohl wird es notwendig sein, auf die Bedeutung des „Irrationalen" später zurückzukommen. Ebenso werden wir am

---

[1] Zu den in diesem Beitrag verwendeten Begriffen „Betrieb" und „Unternehmung" vgl. u. a. *Dieter Pohmer*, Grundlagen der betriebswirtschaftlichen Steuerlehre, Berlin 1958, S. 36 ff., insbesondere S. 45, sowie *Dieter Pohmer* und *Joachim Hagmayer*, Wirtschaftsordnung und Betrieb, in: Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 4. Aufl., Stuttgart 1976, Sp. 4579 ff.

[2] Vgl. u. a. Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1978, Stuttgart und Mainz 1979, namentlich S. 37 ff.

[3] Vgl. *Erich Kosiol*, Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, neubearb. Aufl., Reinbek bei Hamburg 1972, S. 25 ff.; *Karl Oettle*, Grundfragen öffentlicher Betriebe I, Baden-Baden 1976, sowie *Karl Oettle*, Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen in diesem Band, S. 535 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rande auf einige Probleme der Durchsetzung getroffener Entscheidungen eingehen. Im Mittelpunkt der Betrachtung steht indessen die *Planung* als rationales Fundament von Entscheidungen der Unternehmer oder des Managements[4].

Mit der Planung versucht man zu ermitteln, welche Ausschöpfung der für den Mitteleinsatz bestehenden Spielräume eine Optimierung der Unternehmensziele (am ehesten) verspricht. Dabei müssen die Gegebenheiten berücksichtigt werden, die durch betriebliche Maßnahmen während der Planperiode nicht beeinflußt werden können. Diese *Daten* haben sehr unterschiedliche Ursachen. Sie können bspw. auf Naturbedingungen beruhen (wie etwa die Mächtigkeit eines Flözes oder der Wasserstand einer Schiffahrtsstraße) oder auf das Marktgeschehen zurückzuführen sein (wie es z. B. bei den Beschaffungspreisen für Produktionsmittel, der Nachfrage nach den Erzeugnissen oder den Kreditbedingungen der Fall zu sein pflegt). Sie resultieren nicht zuletzt aber auch aus früheren Entscheidungen der Unternehmung selbst (das gilt besonders für die Anlagebestände, die Vorräte usw.). In diesem Referat ist den Wirkungen der staatlichen Betätigung auf die Datenkonstellation nachzugehen; denn der Staat beeinflußt die Unternehmerentscheidungen im wesentlichen dadurch, daß er in vielfältigen Formen eigengeartete Daten setzt und außerdem einen erheblichen Teil der übrigen Bedingungen, namentlich die Gegebenheiten der Märkte, für die Unternehmungen verändert. Deshalb müssen in den beiden folgenden Abschnitten zunächst die Formen und dann die Effekte staatlicher Aktivitäten besprochen werden.

Bei unserem Vorgehen identifizieren wir den „*Staat*" mit den Wirtschaftseinheiten des „öffentlichen Sektors". Diese „*finanzwirtschaftlichen Betriebe*" unterscheiden sich von den marktwirtschaftlichen Betrieben, also von den (privaten) Haushaltungen und den Unternehmungen, durch die sozialverpflichteten (oder gesellschaftsbezogenen) Leitlinien ihres Wirtschaftens[5]. Da auch eine Abgrenzung nach diesem

---

[4] Die Schichtung der Unternehmensentscheidung in die Komponenten des Spezifisch-Unternehmerischen (als Irrationalem), der Planung (als Rationalem) und des Vollzugs (als Durchsetzung, die hier allerdings nicht mit der „Organisation" identifiziert wird) lehnt sich eng an die Darstellung des dispositiven Faktors bei *Erich Gutenberg* an, vgl. Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, 1. Bd., Die Produktion, 23. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York 1979, vor allem S. 131 ff.

[5] Der Verfasser hat früher (vgl. die in FN 1 genannten Veröffentlichungen) von „universalistischer" bzw. „gemeinwirtschaftlicher Planung" gesprochen. Beide Begriffe sind indessen irreführend; der erste erweckt aus dogmenhistorischen Gründen verfehlte Assoziationen; der zweite wird seit langem benutzt, um das Genossenschaftsprinzip zu kennzeichnen, und neuerdings auch von den durch die Gewerkschaften betriebenen Unternehmungen in Anspruch genommen, also für betriebsindividuelle bzw. gruppenbezogene Interessen gebraucht. Unter der gesellschaftsbezogenen (oder sozialverpflich-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kriterium in der Praxis Schwierigkeiten bereiten kann, sollen Zweifelsfälle wiederum nach der Zuordnung in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen vorgenommen werden. Danach zählen der Bund (einschließlich des Lastenausgleichsfonds und des ERP-Sondervermögens), die Länder, die Gemeinden und die Gemeindeverbände (einschließlich der von ihnen betriebenen Einrichtungen auf dem Gebiet der Sozialhilfe, der Jugendhilfe, des Gesundheitswesens usw.) sowie die Sozialversicherung zum Staatssektor. Weitere Parafisci und intermediäre Finanzgewalten, wie etwa die Kirchen, werden dagegen nicht hier erfaßt, sondern zusammen mit marktwirtschaftlichen Betrieben in anderen Bereichen ausgewiesen. Das ist zwar theoretisch unbefriedigend, kann jedoch wegen des relativ geringen Gewichtes dieser finanzwirtschaftlichen Betriebe hingenommen werden.

2. Formen der staatlichen Aktivität

Die hoheitliche, die ökonomische und die meinungsbildende Betätigung des Staates sind in vielfältiger Weise miteinander verflochten. Durch Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung werden ebenso wie bei der Informationsverbreitung durch die Regierung Produktionsmittel verbraucht, während sich umgekehrt der Einsatz finanzpolitischer Instrumente im allgemeinen auf die öffentliche Meinung auswirkt und häufig auch Maßnahmen der Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung erfordert. Schließlich bestehen auch Wechselbeziehungen zwischen der Ausübung der öffentlichen Gewalt und dem politischen Klima. Dennoch sollen die drei genannten Formen staatlicher Aktivität im folgenden getrennt dargestellt werden, um verschiedene Aspekte einer Beeinflussung der Unternehmensentscheidungen besser herausarbeiten zu können.

2.1 Die hoheitlichen Aktivitäten

Es ist bereits eben angedeutet worden, daß die hoheitlichen Aktivitäten im wesentlichen durch den Gebrauch von Instrumenten der *Rechtsetzung* und von solchen der *Rechtsdurchsetzung* ausgeübt werden. Dabei läßt sich die Rechtsetzung in zivilgesetzliche und verwaltungsrechtliche Gesetzgebung unterscheiden. Zum einen sorgen die Wirtschaftssubjekte selbst für die Durchsetzung des Rechts (Zivilgerichte), zum anderen kommt es zur Steuerung durch staatliche Bürokratien. Die Rechtsdurchsetzung hat unter dem Blickwinkel unseres Themas eine etwas geringere Bedeutung. Immerhin bilden die Chancen des Staates,

---

teten) Planung soll dagegen ein an gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtskriterien ausgerichtetes Wirtschaften verstanden werden, wie es für die staatswirtschaftliche Betätigung wohl als charakteristisch gelten darf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Recht durchzusetzen, wichtige Daten für die Unternehmenspolitik. Das Phänomen uneinbringlicher Forderungen bietet ein anschauliches Beispiel dafür. Auch die systematischen Behinderungen des Vollzugs von Unternehmensentscheidungen durch rechtswidrige Bauplatzbesetzungen u. dgl., die in den letzten Jahren bei der Überschreitung des Demonstrationsrechtes üblich geworden sind, haben Schwächen der rechtsschützenden Funktion des Staates offenkundig werden lassen. Unbestritten ist ferner, daß die endlose Dauer wichtiger Prozesse praktisch einer Rechtsverweigerung gleichkommen kann. Endlich könnten aber die Unternehmen selbst von der (unsicheren) Erwartung ausgehen, daß eigenes ordnungswidriges oder gar kriminelles Verhalten nicht aufgedeckt werde. Eine derart illegale Strategie besitzt risikotheoretisch interessante Aspekte[6], doch sollen rechtswidrige Handlungen der Unternehmungen in den folgenden Ausführungen nicht berücksichtigt werden, wenngleich das Ausmaß der sog. white-collar-Kriminalität nicht unbeträchtlich zu sein scheint.

Unter dem Blickwinkel unseres Themas ist die Tatsache wichtiger, daß der Staat mit dem Erlaß von Rechtsnormen Daten für die Planung der Betriebe setzt. Zwar gilt grundsätzlich das Prinzip der Vertragsfreiheit, jedoch bilden die Bestimmungen des Vertragsrechts hierfür den Rahmen, wobei unter diesem die dispositiven und die zwingenden Normen zu verstehen sind. *Da dispositive Bestimmungen* — i. d. R. durch Vereinbarung mit den Kontrahenten, mitunter sogar durch einseitige Willenserklärung — abdingbar sind, behindern sie die unternehmerische Freiheit kaum. Faktisch wird von dieser Möglichkeit bei den Vertragsgestaltungen sowohl im Rahmen der laufenden Geschäftsvorfälle, insbesondere in den Bereichen der Beschaffung und des Absatzes, als auch bei den die Unternehmensstruktur bestimmenden Transaktionen wie Gründung, Umwandlung u. dgl. häufig Gebrauch gemacht, mitunter allerdings auch Mißbrauch getrieben; man denke etwa an das (nicht ohne Grund) berüchtigte „Kleingedruckte". Dennoch bilden die Rahmenregelungen des Vertragsrechtes die Basis für den reibungslosen Ablauf unzähliger zwischenbetrieblicher Wirtschaftsbeziehungen. Ohne diese Grundlage, die ja im übrigen auch das Fundament für die Sicherung einer Nutzung seiner dispositiven Freiräume bietet, ist eine funktionsfähige moderne Marktwirtschaft undenkbar.

[6] Namentlich für das Problem der Steuerhinterziehung sind diese wiederholt analysiert worden, vgl. u. a. *Emmanuel Sharon,* Income Tax Evasion as Rational Behaviour under Risk, Working Paper No. 217, Center for Research, in: Management Science, University of California, Berkeley 1967; *Heinz Schleicher,* Staatshaushalt und Strategie, Berlin 1971; *Michael G. Allingham* und *Agnar Sandmo,* Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis, in: Journal of Public Economics, Vol. 1, 1972, S. 323 ff.; *T. N. Srinivasan,* Tax Evasion: A Model, in: Journal of Public Economics, Vol. 2, 1973, S. 339 ff.; *Christian Seidl,* Normative Theorien der Steuerdisziplin der Selbständigen, Wien 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gerade eine derart liberale Wirtschaftsordnung muß allerdings durch eine Reihe *bindender Spielregeln* gegen einen Mißbrauch der Freiheit geschützt werden. Deshalb sind vor allem im Wettbewerbsrecht, daneben u. a. im (allgemeinen) Gewerberecht sowie im bürgerlichen Recht und im Handelsrecht (z. B. in der Verpflichtung zur Rechnungslegung und ggf. zur Prüfung) Regelungen des ius cogens notwendig. Materiell beeinflussen die Gebote und Verbote des zwingenden Rechts den Entscheidungsspielraum einer Unternehmung sehr unterschiedlich: Am mildesten sind Meldepflichten (bspw. Handelsregistereintragungen); einschneidender wirkt bereits das Erfordernis, eine Erlaubnis einzuholen (Beispiel: Baugenehmigung); am stärksten wird die Handlungsfreiheit durch sachliche Verhaltensauflagen eingeengt (etwa durch das Verbot, gewisse Chemikalien in öffentliche Gewässer einzuleiten oder durch bestimmte Gebote für die Erprobung neuer Arzneimittel vor der Markteinführung).

Die verschiedenen Formen der Rechtsetzung verursachen den Unternehmen in aller Regel *Kosten* und gelegentlich Erlösausfälle. Schon der Zwang, sich über die Rechtsentwicklung zu informieren, Justitiariate zu unterhalten oder Anwälte zu konsultieren, führt zu Belastungen. Dasselbe gilt für bürokratische Verpflichtungen (Melde- oder Erlaubniszwang). Wird eine erbetene Zustimmung durch endlose Verhandlungen verzögert, kann es außerdem zu Umsatzeinbußen kommen. Wirksame Verhaltensauflagen erfordern aus dem Blickwinkel des Unternehmens immer eine second-best-Lösung. Gesamtwirtschaftlich sind solche Opfer nicht nur dann sinnvoll, wenn die Regelungen der Sicherung unserer Wirtschaftsordnung dienen, sondern im Prinzip auch dann, wenn sie externe Effekte verhindern oder mindern, also „volkswirtschaftliche Kosten" internalisieren.

Bedenklich stimmt indessen das *Tempo,* in dem die hoheitliche Betätigung des Staates zunimmt. Außerdem sind den Möglichkeiten des Naturschutzes in einer hochzivilisierten Welt gewisse Grenzen gesetzt. Ob die aus einer Umweltbeeinträchtigung resultierenden Lasten und Risiken immer hinreichend gegen die ökonomischen Risiken abgewogen werden, die aus einer Behinderung des technischen Fortschritts und einer Verschlechterung unserer außenwirtschaftlichen Position resultieren, erscheint zweifelhaft. Wettbewerbspolitisch ist bspw. die Gängelung der Unternehmensentscheidungen durch das (schon ziemlich alte) Ladenschlußgesetz fragwürdig. Die für unsere Wirtschaftsordnung noch problematischere Entwicklung des Mitbestimmungsrechtes soll hier nur erwähnt, nicht aber diskutiert werden, weil sie in einem anderen Arbeitskreis dieser Tagung ausführlicher gewürdigt wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dagegen muß hervorgehoben werden, daß der Staat auch durch ein *Unterlassen* gegen den Geist der Verkehrswirtschaftsordnung verstoßen kann: Zu denken ist hier an die Verfassung unserer Arbeitsmärkte, auf denen sich — trotz einiger atypischer Eigenarten — im Prinzip bilaterale Kollektivmonopole gebildet haben, weil man in diesem Bereich — anders als sonst auf unseren Märkten — die Kartellierung toleriert[7].

2.2 Die ökonomischen Aktivitäten

Die finanzwirtschaftlichen Betriebe schalten sich überwiegend mit eigengearteten Beziehungen in den Wirtschaftskreislauf ein. Sie sind jedoch — wie bereits in anderem Zusammenhang angesprochen wurde — an Unternehmungen beteiligt, so daß der Staat auch über deren Aktivitäten den Wirtschaftsablauf beeinflussen kann.

2.2.1 Die finanzwirtschaftlichen Aktivitäten

Bei der staatswirtschaftlichen Betätigung sind die intersektoralen und die intrasektoralen Vorgänge zu unterscheiden. In diesem kurzen Bericht können die wirtschaftlichen Aktivitäten innerhalb des öffentlichen Bereiches nicht berücksichtigt werden, obschon diese *Finanzausgleichsbeziehungen* mittelbar erhebliche Bedeutung für die Unternehmensentscheidungen erlangen können: Beispielsweise beeinflussen die Finanzzuweisungen die kommunale Finanzkraft, von der sehr häufig Volumen und Qualität von Infrastrukturinvestitionen der Gemeinden abhängen. Mit welchen dieser Leistungen die Unternehmen rechnen dürfen, wird deshalb durch die Regelungen des Finanzausgleichs mitbestimmt.

Einen intensiveren Einfluß auf die Unternehmenspolitik üben jedoch unzweifelhaft diejenigen Kreislaufströme aus, die die finanzwirtschaftlichen mit den marktwirtschaftlichen Betrieben verbinden. Wir können die Erscheinungsformen dieser *finanzwirtschaftlichen Beziehungen* nach vier Kriterien gegeneinander abgrenzen, nämlich nach dem Partner, der Organisationsform, dem Inhalt sowie der Richtung der Leistungen[8].

Besonders nachhaltig wird das Verhalten einer Unternehmung im allgemeinen durch die sie unmittelbar betreffenden finanzwirtschaftlichen Aktivitäten beeinflußt. Ihre Datenkonstellation ändert sich jedoch

---

[7] Dieser Feststellung steht der Umstand nicht entgegen, daß die Verfassung unserer Arbeitsmärkte im Hinblick auf das in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes garantierte Grundrecht möglicherweise nicht geändert werden kann.

[8] Ausführlichere Übersichten über die finanzwirtschaftlichen Beziehungen und ihre Eigenarten hat der Verfasser in verschiedenen anderen Veröffentlichungen gegeben — vgl. z. B. *Dieter Pohmer*, Grundlagen, S. 74 ff.; *ders.*, Wirkungen finanzpolitischer Instrumente, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., 1. Bd., S. 241 ff., hier S. 197 ff., auch S. 214 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ebenfalls in mannigfacher Weise durch die Wirtschaftsbeziehungen, die die öffentliche Hand zu anderen Partnern, insbesondere auch zu den *(privaten) Haushaltungen,* unterhält; denn der Staat konkurriert — zumindest in einer vollbeschäftigten Wirtschaft — mit den Privaten um die knappen Ressourcen und trägt dadurch nicht selten zu einem Auftrieb der Löhne und der Zinsen bei. Leistungsbereitschaft und Sparfähigkeit von Unternehmern und Arbeitnehmern dürften — um nur noch ein Beispiel zu nennen — u. a. durch die Einkommensbesteuerung (und ggf. die Sozialversicherungsbeiträge) beeinträchtigt werden.

Nach der Organisationsform sind spezifisch-finanzwirtschaftliche und quasi-marktwirtschaftliche Beziehungen zu unterscheiden. Letztere sind durch einen Leistungsaustausch gekennzeichnet. Gegen Gebühren und Beiträge werden den Unternehmungen eine Reihe von Vorleistungen für den Produktionsprozeß zur Verfügung gestellt (etwa bei der Erschließung von Industriegelände, bei der Abfall- und Abwasserbeseitigung etc.). Die Beschaffungskäufe des Staates erhöhen die Nachfrage der Unternehmungen in einem sehr unterschiedlichen Maße, und zwar nicht nur nach Branchengesichtspunkten. Es gibt Indizien dafür, daß die Modalitäten der öffentlichen Auftragsvergabe konzentrationsfördernd wirken. Kleinunternehmungen sind den bürokratischen Auflagen der Auftragsabwicklung oft schlechter gewachsen als Großunternehmen. Namentlich mittelständische Bauunternehmer klagen zunehmend über die Tendenz, Generalunternehmer mit der Errichtung von Gebäuden zu betrauen. Kleine Unternehmungen können sich unter diesen Bedingungen a priori nicht an der Ausschreibung beteiligen. Endlich müssen bei den quasi-marktwirtschaftlichen Aktivitäten die Kreditbeziehungen der finanzwirtschaftlichen Betriebe erwähnt werden. Meist denkt man dabei vornehmlich an die Staatsverschuldung und deren vielschichtige Problematik. Es darf aber nicht übersehen werden, daß die Kreditgewährung durch den Fiskus ebenfalls eine erhebliche Bedeutung gewonnen hat, und zwar hauptsächlich im Rahmen sozialpolitisch, regionalpolitisch oder (anders) strukturpolitisch motivierter Förderungsmaßnahmen. Da den Unternehmen das Kapital in diesen Fällen zu besonders günstigen Bedingungen, insbesondere regelmäßig zu einem unter der Marktrate liegenden Zinssatz, zur Verfügung gestellt wird, handelt es sich um subventionsähnliche Vorgänge. Bei einem offensichtlich nicht äquivalenten Leistungsaustausch sprechen wir von einer *pseudo-marktwirtschaftlichen Beziehung.* Aktivitäten dieser Art bilden Übergangsformen zu den spezifisch finanzwirtschaftlichen Beziehungen, bei denen vollkommen unentgeltliche Leistungen erbracht werden.

Bei diesen kann es sich entweder um Realleistungen oder um Nominalleistungen handeln, die entweder zum Staat oder zu den Unternehmungen fließen. Es gibt demnach vier verschiedene spezifisch finanz-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftliche Aktivitäten. Die erste Kategorie bilden die *Gratisdienste* des Staates. Sie bestehen vornehmlich in der Bereitstellung öffentlicher Güter und kommen den Unternehmungen in sehr verschiedener Weise zugute, obwohl dies von ihnen nur selten bemerkt wird. Die überragende Bedeutung der Rechtssicherheit ist schon in anderem Zusammenhang berührt worden. Aber auch der soziale Friede, der als ein Ergebnis konjunktur- und verteilungspolitischer Bemühungen angesehen werden darf, bildet für die Unternehmungen ein wichtiges Datum. Dasselbe gilt für die mannigfachen Infrastruktureffekte der staatlichen Betätigung. So vermittelt — um nur noch ein Beispiel zu nennen — der Einsatz außenpolitischer Instrumente, etwa der Abschluß von Handelsverträgen sowie die Unterhaltung konsularischer Vertretungen exportierenden und importierenden Unternehmungen zahlreiche Vorteile.

Frondienste sind Realleistungen, die die Unternehmungen (und mitunter auch die privaten Haushaltungen) umgekehrt unentgeltlich an den Staat erbringen müssen. Das Spektrum dieser Lasten reicht von den (teilweise schon in anderem Zusammenhang erwähnten) Auskunftspflichten, namentlich im Rahmen statistischer Erhebungen, über die Räum- und Streupflichten der Grundstücksanlieger auf öffentlichen Straßen bis zu den Nebenpflichten der Besteuerung, von denen vor allem die Buchführungs- und die Belegpflicht zu erwähnen sind. Ein ganz besonderes Gewicht kommt den Verwaltungsleistungen zu, die (überwiegend) den Unternehmen bei der Erfüllung fremder Abgabenverpflichtungen in sog. Abzugsverfahren übertragen werden (Lohnsteuer, Kirchenlohnsteuer, Arbeitnehmeranteile zur Sozialversicherung, Kapitalertragsteuer usw.).

Bei den unentgeltlichen Nominalleistungen sind zunächst die *Transferausgaben* des Staates (Unterstützungen und Subventionen) zu erwähnen. Auf die Bedeutung der an die (privaten) Haushalte gezahlten Unterstützungen wird später zurückzukommen sein, wenn die Effekte der Einkommensumverteilung für die Unternehmensentscheidungen erörtert werden. Hier interessieren vornehmlich die Subventionen, mit deren Einsatz der Staat Unternehmungen erhalten (Landwirtschaft, Steinkohlenbergbau u. a.) oder zu einem bestimmten Verhalten stimulieren will (z. B. Investitionsförderung aus konjunkturpolitischen, regionalpolitischen oder [anderen] strukturpolitischen Gründen).

Die letzte Variante der spezifisch finanzwirtschaftlichen Beziehungen bilden die unentgeltlichen Geldleistungen der marktwirtschaftlichen Betriebe an den Staat, die *Steuern*. Auch sie können vom Staat als wirtschaftspolitisches Steuerungsinstrument eingesetzt werden, indem bestimmte Unternehmensentscheidungen durch Steuerauflagen (bspw. durch eine Investitionsteuer) diskriminiert oder umgekehrt durch

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuererleichterungen (Abschreibungs- oder andere Bewertungsfreiheiten, die Erlaubnis zur Bildung offener Rücklagen, Abzüge von der Steuerschuld, Tarifermäßigungen usw.) prämiiert werden. Aber selbst ohne eine solche Absicht bildet die Vielfalt der Steuern ein Datenbündel, das — wie übrigens auch alle übrigen finanzwirtschaftlichen Aktivitäten — nahezu alle Bereiche der Unternehmenspolitik nachhaltig beeinflußt.

2.2.2 Die marktwirtschaftlichen Aktivitäten

Wie bereits an zwei anderen Stellen dieses Beitrags festgestellt wurde, ist der Staat (in wirtschaftlich und juristisch recht unterschiedlichen Formen) an zahlreichen Unternehmungen beteiligt. Eine Beziehung zum finanzwirtschaftlichen Bereich besteht bei dieser Aktivität insofern, als dem Staat *Erwerbseinnahmen* aus den Gewinnausschüttungen dieser Unternehmen und evtl. Einnahmen aus der Beteiligung an den Liquidationserlösen zufließen können, während der öffentliche Haushalt andererseits durch Ausgaben bei Kapitalerhöhungen oder bei der Gewährung bestimmter Zuschüsse (namentlich zur Abdeckung von Verlusten) belastet werden kann. Für die Thematik dieses Referats sind indessen zwei andere Aspekte der marktwirtschaftlichen Betätigung des Staates interessanter:

Der Staat ist zunächst an einigen Unternehmungen beteiligt, die wegen ihrer Eigenart als Übergangsformen zu den finanzwirtschaftlichen Betrieben und damit als *Mischtypen* anzusprechen sind. Dazu zählen u. a. die Deutsche Bundespost, die Deutsche Bundesbahn sowie viele kommunale Versorgungs- und/oder Verkehrsbetriebe. Teilweise verfügen diese Unternehmen über gesetzlich abgesicherte Monopolstellungen bzw. andere Hoheitsrechte, durch die Entscheidungsspielräume der übrigen Unternehmungen beschnitten werden. Ein charakteristisches Beispiel dafür bieten das Briefbeförderungsmonopol und das Fernmeldemonopol der Deutschen Bundespost. Andere der genannten öffentlichen Unternehmungen dienen dem Staat als Instrumente der regionalen Strukturpolitik, Sozialpolitik usw. Auch dadurch werden wichtige Daten für die Unternehmensentscheidungen gesetzt: Man denke etwa an die Bedeutung, die der Betrieb unrentabler Strecken durch die Deutsche Bundesbahn für die in unterentwickelten Gebieten angesiedelten Unternehmen besitzt.

Viele Unternehmungen, die dem Staat ganz oder teilweise gehören, betreiben jedoch eine Geschäftspolitik, die sich normalerweise ausschließlich an betriebsindividuellen Optimierungskriterien orientiert und damit den üblichen kaufmännischen Grundsätzen entspricht. Häufig haben sie jedoch wegen ihrer Größe oder wegen der Stellung in ihrer Branche bzw. in einer Region eine starke Position und verschaffen damit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den finanzwirtschaftlichen Betrieben als Eigentümer zur politischen auch wirtschaftliche Macht. Ordnungspolitisch ist besonders bemerkenswert, daß der Bund (als juristische Person) bekanntlich der mächtigste *Konzernunternehmer* in der Bundesrepublik Deutschland ist[9]. Das gibt ihm die Möglichkeit, diese wirtschaftliche Kraft zur Verfolgung politischer Zielsetzungen (etwa im Bereich der Energiewirtschaft) zu nutzen, wie es wohl gelegentlich auch heute bereits geschieht.

2.3 Die meinungsbildenden Aktivitäten

Daten für die Unternehmensentscheidungen werden häufig nicht erst durch die hoheitliche oder ökonomische Aktivität des Staates selbst gesetzt, sondern schon durch die vorausgehende politische Diskussion. Reaktionen der Unternehmungen auf die von ihnen erwarteten Maßnahmen führen zu den sog. *Ankündigungseffekten*. Diese sind meist geeignet, den Zweck des von der öffentlichen Hand beabsichtigten Instrumenteneinsatzes zu konterkarieren. Soll bspw. in einem Boom die Nachfrage durch die Einführung einer Investitionsteuer gezügelt werden, dürften die Unternehmer bestrebt sein, später beabsichtigte Investitionen vorzuziehen und noch möglichst viele Aufträge für Anlagen vor dem Wirksamwerden der Abgabe unterzubringen suchen. Nicht in allen Fällen sind die Wirkungen der Ankündigungen negativ zu beurteilen: Z. B. wäre die große Umsatzsteuerreform 1967/68 sicher nicht so reibungslos abgelaufen, wenn sich die Unternehmungen weniger gründlich auf den neuen Abgabentyp vorbereitet hätten.

Auch Informationen, die sich nicht auf beabsichtigte hoheitliche oder finanzpolitische Maßnahmen erstrecken, werden in der Unternehmensplanung berücksichtigt. Das gibt dem Staat die Möglichkeit, seine Nachrichtenpolitik zur Verfolgung politischer Ziele einzusetzen. In diesem Zusammenhang sind auch die Methoden des „*moral suasion*" zu erwähnen, die namentlich in der Konjunkturpolitik eingesetzt worden sind. Der Erfolg der Maßhalteappelle Erhards und ihrer formalisierten Variante, der konzertierten Aktion Schillers, die in das Stabilitätsgesetz Eingang gefunden hat und gleichwohl seit Jahren von den Gewerkschaften boykottiert wird, war zwar umstritten, doch wirken die aus diesen Anlässen von der Regierung vorgelegten Projektionen oder Zielvorstellungen, selbst wenn sie von den Unternehmern skeptisch beurteilt werden, in dieser oder jener Weise meinungsbildend.

Im übrigen kann die staatliche Informationspolitik auch mittelbar Daten für die Unternehmensentscheidungen setzen. So hat — um ein

[9] Vgl. dazu die eindrucksvolle Zusammenstellung in der vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen Schrift „Beteiligungen des Bundes 1978", Bonn o. J. (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beispiel zu nennen — die in den letzten zwei Jahrzehnten betriebene offensive Bildungswerbung zu einer strukturellen Verzerrung unserer Arbeitsmärkte geführt. Während in vielen Branchen *Facharbeitermangel* herrscht, hat die Akademikerarbeitslosigkeit zugenommen, und viele Absolventen der Universitäten werden weit unter der erworbenen Qualifikation beschäftigt, was nicht nur einer Fehlallokation gleichkommt, sondern auch Unzufriedenheit schürt und deshalb mancherlei Probleme für den Betriebsablauf mit sich bringt.

Schließlich fügt sich die Summe aller staatlichen Aktivitäten zu einem Gesamtbild zusammen. Dieses *„politische Klima"* ist ebenfalls ein wichtiges Datum für die Unternehmenspolitik. Dabei wird in diesem Falle weniger das rationale als vielmehr das irrationale Element des dispositiven Faktors angesprochen, und es werden dementsprechend weniger die kurzfristigen als vielmehr die langfristigen Unternehmensentscheidungen berührt.

3. Effekte der staatlichen Aktivitäten

Eine lückenlose Darstellung aller Einflüsse der staatlichen Betätigung auf die Unternehmensentscheidungen ist in diesem kurzen Referat nicht möglich[10]. Einzelne für bestimmte Instrumente charakteristische Wirkungen sind außerdem bereits bei der Besprechung der Formen von Aktivitäten des öffentlichen Sektors skizziert worden. Deshalb begnügen wir uns im folgenden mit der Beschreibung einiger besonders wichtiger Effekte der Interventionen des Staates.

3.1 Die Bedeutung unterschiedlicher Formen der staatlichen Aktivitäten

Bei jeder der drei im Abschnitt 2 unterschiedenen Gruppen der Formen staatlicher Aktivität wurden milder und kräftiger wirkende Instrumente vorgestellt. Obwohl deshalb ein Globalvergleich problematisch ist, lassen sich Tendenzaussagen rechtfertigen.

Gebote oder Verbote beeinträchtigen den marktwirtschaftlichen Steuerungsprozeß einer Volkswirtschaft in aller Regel wesentlich stärker als der Einsatz *finanzpolitischer Instrumente*: Das sei am Beispiel der Investitionslenkung veranschaulicht. Werden bestimmte Investitionen von einer behördlichen Genehmigung abhängig gemacht oder gar vollständig verboten, wird der Spielraum unternehmerischen Handelns absolut

[10] Größere Darstellungen der Wirkungen finanzwirtschaftlicher Aktivitäten finden sich im umfangreichen Schrifttum zur betriebswirtschaftlichen Steuerlehre und zur Finanzwissenschaft. Ausführlichere Überblicke über die wichtigsten Effekte dieser Art hat der Verfasser in verschiedenen anderen Veröffentlichungen gegeben — vgl. z. B. Grundlagen, S. 96 ff., sowie vor allem Wirkungen, passim, namentlich S. 202 bis 272.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beschränkt. Eine Investitionsteuer hingegen beläßt dem Unternehmer die Wahlfreiheit; sie beeinflußt den Wirtschaftsablauf, indem sie die Bedingungen der Entscheidung modifiziert[11].

Ebenso wie die ökonomischen (insbesondere die finanzwirtschaftlichen) können die *meinungsbildenden Aktivitäten* des Staates die Voraussetzungen des Unternehmerverhaltens verändern. Ob das der Fall ist, hängt jedoch hier ausschließlich von der Beurteilung der Informationen durch den Unternehmer oder verantwortlichen Manager ab. Dabei spielt nicht nur das Vertrauen in die Zuverlässigkeit der Nachricht eine Rolle. Der beschwörende Appell des Wirtschaftsministers in der Hochkonjunktur, Investitionen zu unterlassen, wird solange wenig Gehör finden, wie die Renditeerwartungen der Unternehmer ungebrochen bleiben. Eine Investitionsteuer modifiziert dagegen die Kapitalwerte (bzw. den internen Zinssatz oder die pay-off-Periode). Damit ist zwar ebenfalls nicht gesichert, daß projektierte Anlagenbeschaffungen unterbleiben, doch wird das gesamtwirtschaftlich unerwünschte Verhalten durch die Abgabenbelastung diskriminiert, während eine Mißachtung des „moral suasion" sanktionslos bleibt.

3.2 Die Bedeutung für die Entscheidungsbereiche der Unternehmenspolitik

Die staatliche Aktivität berührt (direkt oder indirekt) praktisch alle Unternehmensentscheidungen. Sie beeinflußt die Verwaltungsorganisation, die Gestaltung und den Inhalt des Rechnungswesens — wie bereits in anderem Zusammenhang registriert wurde —, aber auch die Standortwahl der Unternehmen, um nur einige Beispiele zu nennen. Hier sollen bloß einige wichtige Wirkungen für die üblicherweise unterschiedenen Hauptgebiete unternehmerischer Betätigung angesprochen werden.

3.2.1 Absatzwirtschaftliche Effekte

Durch die staatliche Betätigung werden sowohl die Struktur als auch das Volumen des Absatzes der Unternehmungen variiert. Diese Effekte beruhen vornehmlich auf einer Umschichtung der Nachfrage, indessen auch auf angebotswirksamen Aktivitäten des öffentlichen Sektors.

Das *Angebot* wird zunächst durch die staatliche Einflußnahme auf die Fertigung verändert. Dafür kommen neben den nicht allzu bedeutsamen Erzeugungsverboten (z. B. für Atomwaffen) vornehmlich die Modifikationen der Produktionsbedingungen in Betracht, auf die im Unterabschnitt 3.2.2 einzugehen sein wird; denn diese Vorgänge sind kostenwirksam, und die Produktionskosten sind für die Angebotspreise

[11] Vgl. *Woldemar Koch*, Finanzpolitik und Einkommenspolitik, in: Finanzarchiv, N. F., 8. Jg., 1941, S. 1 ff., hier S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bedeutsam. Diese werden durch die Besteuerung der Absatzmengen (im Rahmen spezieller Verbrauchsteuern) oder des Umsatzes (insbesondere im Rahmen der Umsatzbesteuerung), aber auch durch entsprechende Subventionierungen oder gar Absatzpreisgarantien (vgl. die agrarpolitischen Maßnahmen der EG) ebenfalls verschoben. Schließlich müssen generelle Absatzverbote (z. B. für genschädigende Arzneimittel) und (sachlich oder regional differenzierte) Exportbeschränkungen (etwa für Rüstungsgüter oder bei [international vereinbarten] Boykottmaßnahmen) erwähnt werden. Durch die genannten Aktivitäten können übrigens konträre Effekte für die Erzeuger von Substituten eintreten, wenn die Regelungen für sie nicht ebenfalls „greifen". Aus diesem Grunde begünstigen Importbeschränkungen durch Kontingentierung oder Einfuhrzölle die Marktstellung der einheimischen Erzeuger.

Die Einflußnahme des Staates auf das Angebot ist vielfältig und bedeutsam. Gleichwohl sind die von den Aktivitäten der finanzwirtschaftlichen Betriebe ausgehenden *Nachfragewirkungen* erheblich wichtiger; denn durch die Einschaltung des öffentlichen Sektors in den Wirtschaftskreislauf wird — wenigstens in einer vollbeschäftigten oder gar überbeschäftigten Volkswirtschaft — der private Bedarf zurückgedrängt oder umgeschichtet. Beansprucht der Staat Produktionsmittel für die Erzeugung öffentlicher Güter, so stehen diese (unter der genannten Voraussetzung) nicht für die Individualbedarfsdeckung zur Verfügung. Soweit er dagegen das Steueraufkommen für die Einkommensumverteilung benutzt, ändert sich die Struktur der privaten Nachfrage, weil die Bezieher niedriger Einkommen andere Güter zu kaufen pflegen als die Angehörigen gehobener Einkommensschichten. Mit der (tendenziellen) Nivellierung der disponiblen Einkommen sinkt im Gefolge der Redistribution zugleich die gesamtwirtschaftliche Sparquote, so daß die spannungsfrei finanzierbaren Investitionen zugunsten einer Konsumausweitung eingeschränkt werden. Ein ähnlicher Effekt ergibt sich, wenn die Staatsverschuldung bei Vollbeschäftigung sinnvoll eingesetzt wird. Da dieses Instrument dann die Funktion hat, die investierbaren Fonds vom Unternehmens- auf den Staatssektor umzuleiten, muß sie — anders als bei Unterbeschäftigung — durch eine restriktive Geldpolitik abgesichert werden und das Volumen der privaten Investitionen schmälern, wenn ein Preisauftrieb vermieden werden soll. Im Gegensatz dazu senkt eine Steuerfinanzierung der kollektiven Bedarfsdeckung die verfügbaren Einkommen und damit wegen der relativ hohen Konsumquote ganz überwiegend den privaten Verbrauch[12]. Alle diese Wirkungen beein-

[12] Vgl. zu diesen sehr gedrängten Ausführungen die detailliertere Darstellung des Verfassers, Die Staatsverschuldung als Instrument der Verteilungspolitik, in: Probleme der Staatsverschuldung, herausgegeben von Heinz Haller und Willi Albers, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 61, Berlin 1972, S. 143 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

flussen die Marktstellung der einzelnen Unternehmungen in einem sehr unterschiedlichen Umfang: Während einige aus den staatlichen Aktivitäten profitieren, erleiden andere Absatzeinbußen; es sei denn, es gelingt diesen, sich auf die veränderten Marktchancen einzustellen.

Die Änderung der Nachfragestruktur trifft die *inländischen und* die auf den heimischen Märkten operierenden *ausländischen Anbieter* prinzipiell in gleicher Weise. Dabei ist es insbesondere unerheblich, ob der Staat bestimmte Bedarfe im marktwirtschaftlichen Sektor durch eine Einkommensteuer oder durch eine (allgemeine oder spezielle) Verbrauchsteuer zurückdrängt; denn der Sinn der staatswirtschaftlichen Aktivität liegt in einer Verschiebung des Allokationsoptimums, mit der regelmäßig Umschichtungen im Preisgefüge einherzugehen pflegen. Deshalb darf — entgegen einer in der Außenwirtschaftstheorie vorherrschenden Auffassung[13] — aus einer Änderung der Preisrelationen nicht auf einen Mangel an Wettbewerbsneutralität geschlossen[14] und namentlich kein Einwand gegen den steuerlichen Grenzausgleich bei (allgemeinen oder speziellen) Verbrauchsteuern abgeleitet werden[15]. Im Gegensatz zu den oben erwähnten Beispielen der gezielten Diskrimination von Importen verstoßen die vom Staat verursachten globalen Umstrukturierungen der Nachfrage weder außenwirtschaftlich noch binnenwirtschaftlich gegen das Prinzip der Wettbewerbsneutralität; denn die unbürokratische und meist auch reibungslose Anpassung des Angebots an sich wandelnde Bedarfe gilt als der wichtigste Vorteil einer marktwirtschaftlichen Ordnung.

3.2.2 Produktionswirtschaftliche Effekte

Unter bestimmten Voraussetzungen können allerdings hoheitliche und/oder finanzwirtschaftliche Interventionen bewirken, daß die Anpassung der Produktion an den Bedarf unterbleibt. Ein charakteristisches Beispiel für diese Möglichkeit bietet die *Agrarpolitik* der Euro-

---

[13] Vgl. unter vielen anderen etwa *Rolf Peffekoven,* Das Bestimmungs- und Ursprungslandprinzip bei Steuern im grenzüberschreitenden Verkehr, in: Besteuerung und Zahlungsbilanz, herausgegeben von Willi Albers, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 68, Berlin 1972, S. 33 ff., sowie *ders.,* Protektionistische Praktiken, in: Wirtschaftswoche, Nr. 33 vom 11. 8. 1978, S. 56 ff.

[14] Unter Wettbewerbsneutralität soll hier in Anlehnung an *Timm* das Vermeiden unbeabsichtigter Substitutionseffekte verstanden werden — vgl. *Herbert Timm,* Bemerkungen zur wirtschaftspolitisch orientierten nicht fiskalischen Besteuerung, in: Finanzarchiv, N. F., 27. Jg., 1968, S. 87 ff., hier S. 89 f.

[15] Eine ausführlichere Darstellung der Zusammenhänge hat der Verfasser an anderer Stelle gegeben — vgl. *Dieter Pohmer,* Zum Grenzausgleich bei der Umsatzsteuer, in: Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns, Heinz Haller zum 65. Geburtstag, herausgegeben von Peter Bohley und Georg Tolkemitt, Tübingen 1979, S. 249 ff., hier insbesondere S. 270 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

päischen Gemeinschaften: Infolge der (verdeckten) Subventionierung durch überhöhte Preisgarantien für die Erzeuger werden landwirtschaftliche Überschüsse produziert, die zu den Ankaufspreisen der Bevorratungsstellen weder im Inland noch im Ausland abgesetzt werden können. Solche Wirkungen lassen sich indessen bei einem rationalen Einsatz der staatlichen Aktivitäten vermeiden. Tatsächlich funktioniert in der Regel die Anpassung des Niveaus und der Struktur der Gütererzeugung an die sich wandelnden Marktbedingungen, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob die Bedarfsumschichtungen auf Maßnahmen der öffentlichen Hand zurückzuführen sind oder auf anderen Umständen beruhen. Unabhängig von der Ursache ergeben sich in beiden Fällen dieselben Konsequenzen für die produktionswirtschaftlichen Entscheidungen und das Kostenvolumen der Unternehmung, so daß die Umstellung der Erzeugung auf die vom Staat beeinflußten neuen Marktdaten keine Besonderheiten aufweist.

Bemerkenswert sind dagegen die staatlichen Interventionen, die bei einer gegebenen Nachfrage die Produktionsbedingungen ändern. Sie sind vielfältig und wurden teilweise bereits an anderer Stelle erwähnt. Sie beeinflussen die intensitätsmäßige und vor allem die zeitliche Nutzung vorhandener Anlagen (z. B. durch Feiertags- und Nachtarbeitsverbote bzw. zeitliche Beschäftigungsbeschränkungen für Jugendliche und Schwangere) ebenso wie die *Kriterien der Verfahrensauswahl.* Diese werden häufig durch Verschiebungen in der Kostenstruktur verändert. In diesem Zusammenhang sind namentlich die Lohnnebenkosten zu erwähnen, die durch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle, Verbesserung des Mutterschutzes, verlängerte Berufsschulzeiten für Auszubildende, Regelungen des Schwerbeschädigtengesetzes und vieles andere nicht zuletzt durch hoheitliche Aktivitäten beständig gestiegen sind, von den finanzwirtschaftlichen Belastungen (namentlich durch die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung) ganz zu schweigen. Besonders gravierend sind jedoch unmittelbare Eingriffe in die Produktionsverfahren, für die die im Interesse des Umweltschutzes erlassenen Anordnungen der Gewerbeaufsicht sowie die energiepolitisch motivierte Auflage der Kohleverstromung bei zahlreichen Genehmigungen neuer Kraftwerke zwei Beispiele liefern. Schließlich beeinflussen auch finanzwirtschaftliche Beziehungen, die nicht den Charakter von Lohnnebenkosten haben, insbesondere Steuern und Subventionen, die Produktionsfaktorenkombination.

Zu den besonders interessanten Wirkungen dieser Art gehören die Effekte, die die Besteuerung auf die *Investitionsentscheidungen* ausübt[16].

[16] Vgl. unter vielen anderen *Dieter Schneider,* Investition und Finanzierung, 3. Aufl., Opladen 1974, vor allem S. 297 ff., sowie *Peter Swoboda,* Investition und Finanzierung, 2. Aufl., Göttingen 1977, passim, namentlich S. 53 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bereits früher ist erwähnt worden, daß eine Investitionsteuer die Rendite des Kapitaleinsatzes senkt. Dasselbe gilt für andere „fixkostenähnliche" Steuern, hauptsächlich die Gewerbekapitalsteuer, aber auch die Vermögensteuer, die Grundsteuer usw. Da hierdurch im allgemeinen der optimale Ersatzzeitpunkt für alte Anlagen hinausgeschoben wird und auch (andere) Rationalisierungsinvestitionen behindert werden können, haben diese Abgaben tendenziell eine den technischen Fortschritt hemmende Wirkung. Wegen der Diskrimination risikoreicher Engagements durch die Steuerprogression dürfte die Einkommensteuer im Ergebnis ähnliche Effekte haben. Für eine proportionale gewinnabhängige Abgabe, speziell für die Körperschaftsteuer, lassen sich dagegen derart eindeutige Aussagen nicht machen; denn die Wirkungen sind hier unübersichtlich: Überraschenderweise ist es nämlich unter bestimmten Voraussetzungen möglich, daß eine hohe Gewinnbesteuerung den Kapitalwert einer Investition erhöht. Ob ein bestimmtes Projekt durch die Gewinnbesteuerung privilegiert oder diskriminiert wird, hängt deshalb von den Einzelheiten des Vorhabens ab, vor allem von seiner Laufzeit und seiner Finanzierung. Endlich können auch die Wirkungen der Einkommen- und der Körperschaftsteuer auf die Risiko- (und damit die Investitions-) sowie auf andere Formen der Leistungsbereitschaft im Hinblick auf die Individualität der Präferenzen nur in zwei Tendenzaussagen zusammengefaßt werden: Mit zunehmender Höhe der (Grenz-)Steuersätze nehmen die *Incentives* ab bzw. die *Disincentives* zu, und bei gegebener Durchschnittssteuerbelastung wirkt eine proportionale Abgabe stärker stimulierend oder weniger leistungslähmend als eine progressive.

3.2.3 Finanzierungseffekte

Die staatlichen Aktivitäten, naturgemäß insbesondere die hoheitlichen und die meinungsbildenden Maßnahmen auf dem Gebiet der Geld- sowie der Währungspolitik, beeinflussen schließlich die Finanzierungsentscheidungen der Unternehmungen in vielfältiger Weise. Auf eine Darstellung dieser Zusammenhänge muß in dieser kurzen Diskussionsgrundlage verzichtet werden. Das gilt vor allem auch für die Impulse, die die Besteuerung auf die Finanzierungsvorgänge, in erster Linie auf die Wahl der Rechtsform[17], der Unternehmungen ausübt.

Vgl. hierzu und zu den anschließend erwähnten Wirkungen auf die Risiko- und die allgemeine Leistungsbereitschaft auch die Übersicht und die Quellenhinweise, die der Verfasser an anderer Stelle gegeben hat (Wirkungen, S. 232 ff.).

[17] Vgl. zu diesem viel diskutierten Problem u. a. *Otto H. Jacobs, Karl Brewi* und *Rainer Schubert,* Steueroptimale Rechtsform mittelständischer Unternehmen, München 1978; *Günter Wöhe,* Betriebswirtschaftliche Steuerlehre, Bd. II, 1, 3. Aufl., München 1978, *Hugo von Wallis,* Besteuerung der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1:

Bezugsgrößen der Sozialproduktsberechnung[a)b)]

Gegenstand der Nachweisung	1978		1979	
	in Mrd. DM	in v. H.	in Mrd. DM	in v. H.
1	2	3	4	5
Bruttosozialprodukt	1 287,50	100,0	1 395,00	100,0
Abschreibungen	144,75	11,2	158,37	11,4
Nettosozialprodukt zu Marktpreisen	1 142,75	88,8	1 236,63	88,6
Indirekte Steuern ./. Subventionen	140,17	10,9	155,14	11,1
Volkseinkommen (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten)	1 002,58	77,9	1 081,49	77,5

a) Alle Zahlen sind „vorläufige Ergebnisse". Bei den Prozentsätzen ist ohne Rücksicht auf End- und Zwischensummen auf- bzw. abgerundet worden. Deshalb können sich bei der Summierung einzelner Prozentsätze geringfügige Abweichungen in den Summen ergeben.

b) *Quelle:* Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1979 (Vorbericht), Fachserie 18, Reihe 1, Stuttgart und Mainz 1980, S. 9.

Nur auf den Konnex zwischen der Belastung durch die gewinnabhängigen Steuern und der unzulänglichen *Eigenkapitalausstattung* der meisten deutschen Unternehmen soll noch kurz eingegangen werden. Die globale Vorstellung, daß die Eigenfinanzierung im Verhältnis zur Fremdfinanzierung zu teuer sei, mag bei „Geschäftsführerunternehmen"[18], deren Anteile sich im Streubesitz befinden, aus der besonderen Interessenlage des Topmanagements heraus zutreffend sein, bietet jedoch für die Unterkapitalisierung von „Unternehmerunternehmungen" kaum eine stichhaltige Erklärung. Richtig ist allerdings, daß die Diskriminierung der Kapitalgesellschaften auch nach der Abschaffung der Doppelbelastung der ausgeschütteten Gewinne seit der Körperschaftsteuerreform von 1977 nicht vollkommen beseitigt worden ist, weil Gesellschafter mit einem niedrigen Einkommen trotz der Erstattung überzahlter Körperschaftsteuer und/oder Kapitalertragsteuer Zinsverluste erleiden. Bedeutsamer ist aber, daß den mittelständischen Unternehmungen, die bei der Eigenkapitalbildung praktisch durchweg aus-

Personen- und Kapitalgesellschaften, 2. Aufl., Heidelberg 1971, sowie *Dieter Pohmer*, Einflüsse der Besteuerung auf die Unternehmensformen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 34. Jg., 1964, S. 679 ff.

[18] Die Begriffe „Geschäftsführerunternehmen" und „Unternehmerunternehmungen" werden i. S. der *Gutenberg*schen Begriffsbildung verwendet — vgl. *Erich Gutenberg*, Grundlagen, S. 487.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schließlich auf die Selbstfinanzierung angewiesen sind, im Hinblick auf die für sie verhältnismäßig hohe Belastung durch die gewinnabhängigen Steuern unabhängig von der Rechtsform zu wenig vom erwirtschafteten Gewinn für die Thesaurierung verbleibt.

3.3 Das Gewicht der staatlichen Aktivitäten

Leider fehlen geeignete *Maßstäbe,* um die Bedeutung der staatlichen Aktivitäten für die Unternehmensentscheidungen zu dimensionieren[19]. Das gilt in besonderem Maße für die hoheitliche und die meinungsbildende Betätigung der finanzwirtschaftlichen Betriebe. Wie läßt sich etwa der Nutzen der Rechtssicherheit beziffern, den Gesetzgeber, Gerichte und Vollstreckungsorgane der Justiz für den marktwirtschaftlichen Prozeß stiften? Wie sind die „disutilities" zu bewerten, die durch unzulänglichen staatlichen Schutz oder umgekehrt durch problematische Rechtsnormen und (bei deren Umsetzung) bürokratische Gängelung des Wirtschaftsablaufs verursacht werden? Da sich diese Schwierigkeiten wenigstens teilweise auch finanzwirtschaftlich interpretieren lassen, nämlich als das Problem, die Bedeutung öffentlicher Güter zu messen, zeigt sich, daß auch das Gewicht der ökonomischen Aktivität des Staates nicht eindeutig bestimmt werden kann.

Immerhin liefert uns jedoch die *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung* Anhaltspunkte für den Umfang der finanzwirtschaftlichen Beeinflussung des Wirtschaftsablaufs durch den Staat. Der diesem Referat beigegebenen Tabelle 2 läßt sich bspw. entnehmen, daß der Staat im Jahre 1978 Ausgaben in einer Größenordnung, die der Hälfte des Brottosozialprodukts oder nahezu zwei Dritteln des Volkseinkommens entspricht, geleistet und damit die Einkommensströme unserer Volkswirtschaft mindestens in dem durch diese Relationen gekennzeichneten Ausmaß umgeleitet hat. Auch die Art, in der das geschehen ist, kann man aus der Zusammenstellung ablesen: Mehr als ein Siebentel unseres Volkseinkommens ist unmittelbar im öffentlichen Sektor erzeugt worden. Weitere zwei Elftel sind aus der Nachfrage des Staates bei den Unternehmungen entstanden, so daß zusammen mehr als ein Drittel unserer Volkseinkommenserzeugung (unmittelbar oder mittelbar) durch die Pro-

[19] Mit der Problematik einer Quantifizierung der Einflüsse staatlicher Aktivität auf die Unternehmensentscheidung hat sich der Verfasser in einem anderen Beitrag ausführlicher auseinandergesetzt — vgl. *Dieter Pohmer,* Dimensionen des direkten und indirekten Staatseinflusses, in: Unternehmerischer Handlungsspielraum in der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation, herausgegeben von Karl Heinrich Oppenländer, Berlin, München 1979, S. 246 ff. Vgl. ferner Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Gutachten zur Aussagefähigkeit staatswirtschaftlicher Quoten, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 1976, Nr. 90 vom 30. Juli, S. 849, sowie *Konrad Littmann,* Definition und Entwicklung der Staatsquote, Göttingen 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2:

Ausgaben des Staates[a)]

Gegenstand der Nachweisung	in Mrd. DM	in v. H.		
		der Ausgaben	des Bruttosozialprodukts	des Volkseinkommens
	2	3	4	5
Unmittelbar beim Staat entstehende Einkommen:				
Entgelte für die beim Staat Beschäftigten	141,87	22,1	11,0	14,2
Zinsen auf öffentliche Schulden	21,67	3,4	1,7	2,2
Verteilte Erwerbs- und Vermögenseinkommen[b)]	163,54	25,4	12,7	16,3
Mittelbare Beeinflussung der Volkseinkommenserzeugung durch staatliche Ausgaben für Erzeugnisse	185,52	28,9	14,4	18,5
Käufe für laufende Produktionszwecke	[142,39]	[22,2]	—	—
Vorratsveränderung	[0,20]	[0,0]	—	—
Käufe für Investitionszwecke (ohne Käufe von gebrauchten Anlagen und Land)	[42,93]	[6,7]	—	—
Unmittelbar oder mittelbar einkommenswirksame Staatsausgaben	349,06	54,3	27,1	34,8
Käufe von gebrauchten Anlagen und Land	2,90	0,5	0,2	0,3
Entgelte des Staates für Realleistungen	351,96	54,8	27,3	35,1
Geleistete laufende und Vermögensübertragungen	282,25	43,9	21,9	28,2
Ausgaben ohne Veränderung der Forderungen	634,21	98,7	49,3	63,3
Veränderung der Forderungen	8,43	1,3	0,7	0,8
Ausgaben insgesamt	642,64	100,0	49,9	64,1

a) Quelle der Ausgabenbeträge: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, S. 73.

b) Nachrichtlich: *Wertschöpfung des Staates:*

Verteilte Erwerbs- und Vermögenseinkommen	163,54 Mrd. DM = 16,3 % VE
./. Empfangene Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	11,95 Mrd. DM = 1,2 % VE
Nettowertschöpfung des Staates zu Faktorkosten	151,59 Mrd. DM = 15,1 % VE

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2025-12-23
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

duktion der finanzwirtschaftlichen Betriebe gelenkt wurde. Die Umschichtung der privaten Nachfrage durch die Transferausgaben ist mit rund zwei Siebenteln des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten zu veranschlagen.

Schließlich ist die wirtschaftliche Macht zu berücksichtigen, die der Staat über seine *Beteiligung an Unternehmungen* ausübt oder zumindest ausüben kann. Eine Quantifizierung dieses Einflusses ist in Ermangelung geeigneter Informationen schwierig. Unsere Betrachtung muß sich deshalb auf diejenigen Unternehmen beschränken, die dem Bund (ganz oder teilweise) gehören. Im Jahre 1978 haben allein die Deutsche Bundespost — das größte Unternehmen unserer Volkswirtschaft — 2,49 % und die Deutsche Bundesbahn 1,55 %, beide Unternehmungen zusammen also mehr als vier Prozent unseres Volkseinkommens erwirtschaftet[20]. Aus der Tabelle 3 ergibt sich, daß dem Bund allein aus den sieben Unternehmungen, an denen er zur Hälfte oder mehr beteiligt ist, 4,60 % der Volkseinkommenserzeugung zuzurechnen sind und daß er (unter Berücksichtigung seiner Position als beherrschender Minderheitsgesellschafter) wenigstens 5,17 % kontrolliert[21]. In Tabelle 4 sind in ähnlicher Weise die 18 größten von Bund, Ländern und Gemeinden beherrschten Unternehmen sowie die zwei größten Unternehmen, an denen der Staat beherrschender Minderheitsgesellschafter ist, zusammengestellt worden. Über diese kontrolliert der Staat insgesamt 6,48 % der Volkseinkommenserzeugung[22].

[20] Zur Methodik dieser Berechnungen vgl. *Dieter Pohmer*, Einige Aspekte der Unternehmungskonzentration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Wettbewerb und Fortschritt, Festschrift zum 65. Geburtstag von Burkhardt Röper, herausgegeben von Walter Hamm und Reimer Schmidt, Baden-Baden 1980, S. 57 ff., hier S. 60 f. sowie *Günter Kroenlein*, Die Wertschöpfung der Aktiengesellschaft und des Konzerns, Berlin 1975; *Werner Göckeler*, Die Wertschöpfung der Kreditinstitute, Berlin 1975.

[21] Die Tabelle 3 ist auf der Grundlage der in Fußnote 9 zitierten Veröffentlichung sowie der in den Geschäftsberichten der dort genannten Unternehmungen enthaltenen (konsolidierten) Jahresabschlüsse zusammengestellt worden. Sie enthält im oberen Teil (Abschnitt I) diejenigen Unternehmungen, an denen der Bund mit 50 % oder mehr am Grund- oder Stammkapital beteiligt ist, im unteren Teil (Abschnitt II) diejenigen Unternehmungen, an denen der Bund eine geringere Beteiligung hält, von denen jedoch nach Lage der Dinge erwartet werden darf, daß er die Unternehmungen beherrscht. In den Spalten 5 und 7 ist die Wertschöpfung der Unternehmungen insgesamt auf das Volkseinkommen bezogen worden. In den Spalten 12 und 13 sind diese Relationen auf die Beteiligung des Bundes am Grund- oder Stammkapital der Holding (bzw. Unternehmung) umgerechnet worden. Diese Werte repräsentieren die der Eigenbeteiligung des Bundes zuzurechnenden Anteile der Wertschöpfung an der Volkseinkommenserzeugung. Die in den Spalten 5 und 7 ausgewiesenen Anteile werden dagegen nur „kontrolliert".

[22] Die Tabelle A ist analog der Tabelle 3 aufgebaut, und die Ergebnisse sind entsprechend zu interpretieren. Aus Raumgründen muß hingegen auf den Versuch verzichtet werden, die hier beschriebenen Einflüsse durch andere Kennziffern zu veranschaulichen — vgl. zu diesen Möglichkeiten die Darstellung des Verfassers, Dimensionen, S. 254.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3:

Darstellung der Wertschöpfungen der 8 größten Bundesbeteiligungen und deren dem Bund zuzurechnende Anteile an der Volkseinkommenserzeugung 1978

Rang	Unternehmen	Betriebliche (Netto)-Wertschöpfung zu Faktorkosten[a]			Kumulierte (Netto)-Wertschöpfung zu Faktorkosten		Grund-/Stammkapital	Anteil des Bundes am Kapital		Wertschöpfungsanteil des Bundes in Relation zur Kapitalbeteiligung		
		Berechnungsbasis[b]	absolut in Tausend DM	in % des Volkseinkommens[c]	absolut in Tausend DM	in % des Volkseinkommens (concentration ratios)	Tausend DM	Tausend DM	%	absolut in Tausend DM	in % des Volkseinkommens	kumuliert
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Abschnitt I: Unternehmen, an denen der Bund zur Hälfte oder mehr am Grund-/Stammkapital beteiligt ist:												
1	Deutsche Bundespost	E	24 967 475	2,49	24 967 475	2,49	14 842 237	14 842 237	100	24 967 475	2,49	2,49
2	Deutsche Bundesbahn	E	15 466 096	1,54	40 433 571	4,03	19 220 000	19 220 000	100	15 466 096	1,54	4,03
3	Salzgitter	K	2 148 503	0,21	42 582 074	4,25	425 000	425 000	100	2 148 503	0,21	4,25
4	Lufthansa	K	1 858 361	0,19	44 440 435	4,43	600 000	445 800	74,3	1 380 762	0,14	4,38
5	Saarbergwerke	W	1 365 101	0,14	45 805 536	4,57	415 000	307 100	74	1 010 174	0,10	4,48
6	VIAG	W	1 050 543	0,10	46 856 079	4,67	467 000	467 000	100	1 050 543	0,10	4,59
7	Kreditanstalt für Wiederaufbau	E	129 793	0,01	46 985 872	4,68	1 000 000	800 000	80	103 834	0,01	4,60
Abschnitt II: Unternehmen, an denen (dem) der Bund beherrschender Minderheitsgesellschafter ist:												
1	VEBA	W	4 869 084	0,49	51 854 956	5,17	1 403 000	614 273	43,7	2 127 789	0,21	4,81

a) Die Zahlen wurden aus den Geschäftsberichten der genannten Unternehmen errechnet.

b) Berechnungsbasis: E = Einzelabschluß, K = Konzern-Inland-Abschluß, W = Konzern-Welt-Abschluß (Geringer Umfang des Auslandengagements).

c) Zur Höhe des Volkseinkommens vgl. Tabelle 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 4:

Darstellung der Wertschöpfungen der 20 größten Staatsbeteiligungen und deren dem Staat zuzurechnende Anteile an der Volkseinkommenserzeugung 1978

Rang	Unternehmen	Betriebliche (Netto-) Wertschöpfung zu Faktorkosten[a]			Kumulierte (Netto-)Wertschöpfung zu Faktorkosten		Grund-/Stammkapital	Anteil des Staates am Kapital		Gebietskörperschaft[a]	Wertschöpfungsanteil des Staates in Relation zur Kapitalbeteiligung		
		Berechnungsbasis[b]	absolut in Tausend DM	in % des Volkseinkommens[c]	absolut in Tausend DM	in % des Volkseinkommens (concentration ratios)	Tausend DM	Tausend DM	%		absolut in Tausend DM	in % des Volkseinkommens	kumuliert
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Abschnitt I: Unternehmen, an denen der Staat zur Hälfte oder mehr am Grund-/Stammkapital beteiligt ist:													
1	Deutsche Bundespost	E	24 967 475	2,49	24 967 475	2,49	14 842 237	14 842 237	100	B	24 967 475	2,49	2,49
2	Deutsche Bundesbahn	E	15 466 096	1,54	40 433 571	4,03	19 220 000	19 220 000	100	B	15 466 096	1,54	4,03
3	Salzgitter	K	2 148 503	0,21	42 582 074	4,25	425 000	425 000	100	B	2 148 503	0,21	4,25
4	Lufthansa	K	1 858 361	0,19	44 440 435	4,43	600 000	445 800	74,3	B	1 380 762	0,14	4,38
5	Saarbergwerke	W	1 365 101	0,14	45 805 536	4,57	415 000	307 100	74	B	1 010 174	0,10	4,48
6	VIAG	W	1 050 543	0,10	46 856 079	4,67	467 000	467 000	100	B	1 050 543	0,10	4,59
7	Bayernwerk	K	718 594	0,07	47 574 673	4,75	600 000	600 000	100	G	718 594	0,07	4,66
8	HEW	K	636 918	0,06	48 211 591	4,80	453 600	328 406	72,4	K	461 128	0,05	4,71
9	Stadtwerke München	E	609 431	0,06	48 821 022	4,87	340 000	340 000	100	K	609 431	0,06	4,77
10	Bayerische Landesbank	E	464 775	0,05	49 285 797	4,92	600 000	300 000	50	L	232 387	0,02	4,79
11	BEWAG	E	464 607	0,05	49 750 404	4,96	448 000	263 648	58,85	L	273 421	0,03	4,82
12	Badenwerk	E	399 699	0,04	50 150 103	5,00	300 000	225 000	75	L	299 774	0,03	4,85
13	Flughafen Frankfurt	E	367 402	0,04	50 517 505	5,04	380 000	380 000	100	G	367 402	0,04	4,89
14	Nordd. Landesbank	K	354 959	0,04	50 872 464	5,07	350 000	210 000	60	L	212 975	0,02	4,91
15	Stadtwerke Köln	K	354 646	0,04	51 227 110	5,11	334 500	334 500	100	K	354 646	0,04	4,94
16	Stuttgarter Versorgung und Verkehr	K	329 614	0,03	51 556 724	5,14	496 300	496 300	100	K	329 614	0,03	4,98
17	Versorgungs- und Verkehrsges. Hannover	K	257 118	0,03	51 813 842	5,17	205 000	205 000	100	K	257 118	0,03	5,00
18	Städtische Werke Nürnberg	K	216 609	0,02	52 030 451	5,19	257 000	257 000	100	K	216 609	0,02	5,02
Abschnitt II: Unternehmen, an denen der Staat beherrschender Minderheitsgesellschafter ist:													
1	VW/Audi-NSU	A	8 069 663	0,80	60 100 114	5,99	1 415 000	566 000	40	G	3 227 865	0,32	5,34
2	VEBA	W	4 869 084	0,49	64 969 198	6,48	1 403 000	614 273	43,7	B	2 127 789	0,21	5,56

a) Die Zahlen wurden aus den Geschäftsberichten der genannten Unternehmen errechnet.

b) Berechnungsbasis: E = Einzelabschluß, K = Konzern-Inland-Abschluß, W = Konzern-Welt-Abschluß, A = Aggregation aus Einzelabschlüssen.

c) Zur Höhe des Volkseinkommens vgl. Tabelle 1.

d) Gebietskörperschaft: B = Bund, L = Länder, K = Kommunen, G = Gemischtbeteiligungen (des betrifft: Bayernwerk: Länder 60 %, Bund 40 %; Flughafen Frankfurt: Länder 45,24 %, Bund 25,87 %, Kommunen 28,89 %; VW/Audi-NSU: Bund 20 %, Länder 20 %).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Zusammenfassung und Ausblick

Wir haben gesehen, daß die Formen der staatlichen Aktivität vielfältig sind und daß ihr wirtschaftliches Gewicht — soweit es sich überhaupt quantifizieren läßt — groß ist. Zerstören diese gewaltigen Einflüsse unsere marktwirtschaftliche Ordnung? Im Prinzip kann man diese Frage verneinen; denn der öffentliche Sektor besteht aus zahlreichen mehr oder minder selbständigen finanzwirtschaftlichen Betrieben, die im Hinblick auf ihre Interessengegensätze ihre Macht nicht geballt einzusetzen pflegen und überdies — wenigstens z. Z. — kaum das Ziel verfolgen, unser „System zu überwinden". Dessen Basis, die Entscheidungsfreiheit der marktwirtschaftlichen Betriebe, bleibt grundsätzlich erhalten, weil der Staat im allgemeinen mit seinen Aktivitäten nur Daten setzt, die die Wirtschaftssubjekte — wie schon eingangs betont wurde — nicht anders als die übrigen Gegebenheiten, die sie nicht abändern können, in ihrer Planung berücksichtigen.

Anhand von Beispielen wurde allerdings bereits in anderem Zusammenhang dargelegt, daß nicht alle hoheitlichen Aktivitäten als ordnungskonform angesehen werden können. Vor allem bereitet die Vielzahl der Interventionen — so berechtigt sie im Einzelfalle auch erscheinen mögen — Sorgen; denn fast alle derartigen Eingriffe sind mit Kosten, Erlöseinbußen und/oder (bei Steuern) Quasi-Kosten verbunden, die die Produktivität, die Rentabilität und — das ist besonders bedenklich — u. U. auch die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Unternehmungen verschlechtern. Wettbewerbsverzerrungen treten ein, wenn konkurrierende Unternehmungen ungleich von den staatlichen Aktivitäten berührt werden, wie am Beispiel der konzentrationsfördernden Wirkung der öffentlichen Auftragsvergabe früher dargelegt wurde. Da die hoheitliche wie die finanzwirtschaftliche Betätigung vorzugsweise nur die im Inland produzierenden Unternehmungen belasten, sind jedoch in erster Linie Rückwirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmungen zu befürchten. Schon jetzt hat die deutsche Wirtschaft auf vielen Gebieten ihre einst führende Position an das Ausland verloren. Als Beispiel sei auf die Fotoindustrie verwiesen, in der uns ausländische Firmen, namentlich japanische, vom Markt fast vollkommen verdrängt haben, und selbst die Erzeugnisse der wenigen im Markt verbliebenen deutschen Firmen werden zu einem erheblichen Teil nicht mehr in Deutschland, sondern in Japan, Portugal und Kanada gefertigt. Auch in anderen Branchen versuchen immer mehr Unternehmungen, für sich die Wettbewerbsbedingungen durch die Gründung von Niederlassungen im Ausland zu verbessern.

Das alles ist natürlich nicht nur auf hoheitliche und finanzwirtschaftliche, sondern auch auf meinungsbildende Aktivitäten und insbesondere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf das Gesamtspektrum des politischen Klimas zurückzuführen, und hier kommt es weniger auf das Geschehen der Vergangenheit als auf die Erwartungen an, die die Unternehmer in bezug auf die weitere Entwicklung der Wirtschaftsbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland hegen. In dieser Hinsicht werden Befürchtungen geweckt, wenn die Repräsentanten mehr oder minder mächtiger Gruppen oder die in einigen „Medien" veröffentlichte Meinung unablässig Zerrbilder unserer wirtschaftlichen Realität zeichnen: Immer seltener wird von unserer „Sozialen Marktwirtschaft", immer häufiger von unserer „kapitalistischen Wirtschaft" gesprochen, die sich nur als Schönwetterwirtschaft bewährt habe, aber in kritischen Situationen versagen werde (obwohl in der Wiederaufbauphase nach der Währungsreform gerade das Gegenteil bewiesen wurde). Es gibt vielfältige weitere Symptome dafür, daß dem öffentlichen Bewußtsein die Einsicht zu schwinden beginnt, daß wir unseren Wohlstand unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung zu danken haben, in der sich tüchtige Unternehmerpersönlichkeiten entfalten konnten, und die Regierung hat ihre meinungsbildenden Aktivitäten kaum dafür genutzt, die Erinnerung an die Basis unseres „Wirtschaftswunders" wachzuhalten.

All das zeichnete sich schon vor dem „Ölschock" ab. Der Belastung unserer Volkswirtschaft durch die Verschlechterung der „terms of trade" stehen wir ungewappnet gegenüber. Wir werden den Wohlstand nur verteidigen können, wenn es uns gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit unserer Volkswirtschaft durch Steigerung der Produktivität wieder herzustellen. Das ist bloß möglich, wenn die allseits überzogenen Ansprüche beschnitten und das Wünschenswerte wieder mit dem Machbaren in Einklang gebracht wird. Dazu wird in vielen Bereichen auch der Umfang der Aktivitäten des öffentlichen Sektors vermindert werden müssen. Den Politikern fällt die unangenehme Aufgabe zu, das meinungsbildende Instrumentarium einzusetzen, um unpopuläre Wahrheiten zu verbreiten. Wir Wirtschaftswissenschaftler sollten sie dabei unterstützen, den Sinn für ökonomische Notwendigkeiten in der Bevölkerung zu stärken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Zum Referat von Karl Oettle

Die Fragen berührten die Zielsetzung und Organisation der öffentlichen Unternehmung, Möglichkeiten ihrer Kontrolle und ihre Führung. Die sachlichen und rechtlichen Merkmale der öffentlichen Unternehmen lassen vielgestaltige Organisationsformen, auch solche privatwirtschaftlicher Natur, zu. Hierbei dominiert aber im Zweifel die öffentliche Aufgabe: Auch wo z. B. die Erzielung kaufmännischer oder angemessener Rentabilität möglich wäre, kann die Aufgabe ein bestimmtes, z. B. raumwirtschaftspolitisch (und nicht kaufmännisch) orientiertes Verhalten (Ertragsausgleich) erfordern. Dabei sind speziell öffentliche Dienstleistungsunternehmen keine solidarischen Erwerbsgemeinschaften, wie es private und öffentliche Erwerbsunternehmen im Prinzip sein können.

Kritisiert wurden die Gewerkschaftseinflüsse in einigen großen öffentlichen Unternehmen und Zweifel geäußert, ob die geforderte Ökonomisierung des Denkens angesichts etwa der Pfründenwirtschaft zugunsten politischer Parteien und Gruppen Erfolg haben kann. Zudem wäre es auch wichtig festzustellen, welche Dienste überhaupt (nur) von öffentlichen Unternehmen zu erbringen wären, und man hätte zu prüfen, was hier privatisierbar wäre. Dazu wurde gesagt, daß personalwirtschaftliche Bindungen nicht essentiell wären und hier viele Verkrustungen abgebaut werden könnten. Dies betrifft auch die Prüfung, ob öffentliche Aufgaben von Privatunternehmen wahrgenommen werden könnten, wobei sich diese dann den öffentlichen Bindungen und entsprechenden Kontrollen zu unterwerfen hätten. Zu diesen Bindungen wurde eingewendet, daß es solche gibt, die nötig, und solche, die überflüssig — eventuell sogar schädlich — für den öffentlichen Auftrag sind (siehe z. B. die Deutsche Bundesbahn); es erhebt sich daher die Frage, ob generelle Kriterien zu finden sind, die sinnvolle von sinnlosen Bindungen abzugrenzen helfen: Dazu war zu hören, daß man unterscheiden müsse zwischen Bindungen an die Aufgabe und solchen, die Entscheidungsprozesse bei der Aufgabenerfüllung betreffen. Die Kontrollinstrumente der privaten Wirtschaft reichen bei öffentlichen Unternehmen wegen deren größerer Zielfülle nicht aus; insgesamt ist die Kontrollaufgabe schwieriger, wobei für ihre Bewältigung an unternehmungsinterne, weniger an externe Kontrollorgane zu denken wäre. Als Kon-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

trollinstrument ist für die betrachteten Unternehmungen das kameralistische Rechnungswesen schwerlich geeigneter als das kaufmännische. Bei Gebührenhaushalten kommen u. U. Kombinationen beider in Frage, z. T. reichen aber beide Rechnungsarten für eine Erfolgskontrolle nicht aus. Nötig wäre zur Erzielung einer höheren Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung eher ein Umdenken der Mitarbeiter als spezielle Kontrollorgane, so etwa eine Korrektur des sich z. B. in rein technischen Dimensionen bewegenden Fachdenkes von Ingenieuren. Auch der Konflikt zwischen dem institutionellen Sinn einer öffentlichen Unternehmung und den persönlichen Zielen ihrer Manager, die ihn u. U. dazu führen, gesetzte Bindungen zu lockern, ist eher indirekt lösbar, indem man unter den verschiedenen Typen von Managern die geeigneten auszuwählen und sie durch eine passende Ausbildung für ihre Aufgaben zu rüsten sucht.

Zu den Referaten von Klaus Chmielewicz und Hans Heinrich Rupp

Da Macht nicht meßbar ist, muß eine Aussage, daß mehr oder weniger Macht vorhanden ist, auf Schätzurteile (nominale Messung) zurückgreifen. Die Überlegung, daß Gewerschaftsmacht an der Staatsgrenze ende — im Unterschied zur Macht multinationaler Unternehmen — gilt heute angesichts der Bemühungen um internationale Solidarität nur eingeschränkt. So sind im Rahmen der EG bestimmte Richtlinien in Vorbereitung. Der internationale Pilotenverband erwog bereits die Möglichkeit weltweiter Streikaktionen. Eine straffere multinationale Organisation steht aber noch aus.

Ein erhebliches Problem der Gewerkschaftsmacht wurde in der Personalunion, etwa der Koppelung von Betriebsrat, Aufsichtsrat, Einigungsstelle, gesehen (z. B. Infiltrierung des Gegners) und befürchtet, daß die Gewerkschaften nicht mehr wie früher ihrer Integrationsfunktion in den Betrieben gewachsen seien. Dies spielt nicht nur in der Praxis eine schwerwiegende Rolle, sondern ist auch ein erhebliches verfassungsrechtliches Problem.

Neben dem Verhältnis Gewerkschaft — Staat, wobei der Einfluß der Gewerkschaften auf die Parlamente stark ist, sollte auch das Verhältnis Unternehmen — Staat gesehen werden, bei dem die Unternehmensmacht oft stark auf die Verwaltung wirkt, z. B. über Unternehmensverbände wie dem Bauernverband.

Es wurde darauf hingewiesen, daß zwischen den Betriebsräten des BVG und den Gewerkschaften als Arbeitnehmer zu trennen sei, zwischen ihnen bestehen z. T. Differenzen; so etwa wirkten die Betriebsräte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Politisierung der Gewerkschaften entgegen. Dagegen wurde eingewandt, daß die gewerkschaftliche Bindung der Betriebsräte im allgemeinen recht stark sei, obwohl es bei den Betriebsräten oft (linke) Fraktionen gäbe; diese würden aber z. T. den Wunsch nach Fraktionierung in der Einheitsgewerkschaft kompensieren. Umgekehrt kann in der Einheitsgewerkschaft eine gelungene Veranstaltung der Machteingrenzung gegen Erpressungsversuche kleiner technokratischer Gruppen (wie etwa der selbständigen Lokführer und Fluglotsen) gesehen werden. Auf die Vertretung unterschiedlicher Personengruppen wurde mit der Überlegung hingewiesen, daß die Macht der Gewerkschaften dadurch schwächer werden könnte, daß es die Tüchtigen unter den Mitgliedern allmählich satt haben, nicht nur für die unverschuldet Untüchtigen (Behinderten), sondern auch für die verschuldet Untüchtigen (Faulen) zu arbeiten und zu zahlen und die Gewerkschaften dies eher fördern als es einzudämmen suchen. Am Beispiel angelsächsischer Gewerkschaften wurde gezeigt, daß sich gerade aus der Gruppe der Qualifizierten Abwanderungen ergäben, da natürlich in den auf Mehrheiten ausgerichteten Gewerkschaften Minderheiten niedergebügelt würden.

Zum Referat von Dieter Pohmer

Die hohe Staatsquote ließ danach fragen, wie sie sich noch verändern würde, wenn man alle öffentlichen Unternehmen aus dem Konto Unternehmen in das Staatskonto der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung überführen würde; speziell wurde an die über 900 Beteiligungen des Bundes, die Beteiligung an über 700 städtischen Versorgungsunternehmen, an 150 öffentlichen Verkehrsunternehmen, an hunderten von öffentlichen Wohnungsbauunternehmen und an die rund 700 Sparkassen gedacht. Eine Anwort ist mangels hinreichender Daten (noch) nicht möglich, doch wäre wohl keine allzu radikale Veränderung zu erwarten, wenn die nötigen Ziffern einmal vorliegen würden.

Angesichts des großen Blocks der staatlich administrierten Preise taucht die Gefahr einer Unterminierung des marktwirtschaftlichen Preismechanismus auf, doch ist der Block als solcher in sich heterogen; im Falle einer Monopolsituation sind so z. B. durchaus Höchstpreisvorschriften angebracht. Im übrigen wäre es der Mühe wert, wenn gelegentlich der Begriff der „administrierten Preise" näher erläutert würde. In anderer Weise bedenklich sind die bilateralen Kollektivmonopole der Arbeitsmärkte — die keineswegs praktikable oder ideale Marktformen darstellen — bei denen in einer für die Demokratie übergreifenden Weise große autonome Gruppen Entscheidungen, die überaus wesentlich für das ganze Volk sind, am Staat vorbei fällen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wenn der Staat aktiv in die Forschungsförderung eingreife, dann solle das höchstens bei der (langfristigen) Förderung der Grundlagenforschung, nie bei der angewandten Forschung geschehen.

Waldemar Wittmann, Frankfurt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 7

Außenwirtschaftliche Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Jürgen Schröder, Mannheim

Dienstag, 16.September 1980, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einige politische Determinanten der Protektion — Eine Fallstudie*

Von *Hans H. Glismann*, Kiel

1. Einleitung

Die Allokation der Ressourcen, davon geht die Nationalökonomie in ihrer traditionellen Form aus, wird von zahlreichen, voneinander unabhängigen Individuen determiniert, die alle ihren persönlichen Nutzen zu maximieren trachten. Diese Anschauung ist häufig als unrealistisch angegriffen worden. In den letzten Jahren wird mehr und mehr die Ansicht vertreten, daß es weder in ihren Entscheidungen voneinander unabhängige Individuen gebe noch voneinander unabhängige Nutzenfunktionen[1]. So war nicht zu übersehen, daß sich häufig Interessengruppen bildeten, die erfolgreich ihren persönlichen Vorteil auf „politischen Märkten" durchsetzen konnten.

Man kann nach Caves drei Möglichkeiten der Analyse politischer Märkte unterscheiden: das Rechenmaschinen-Modell, das Interessengruppen-Modell und das nationalpolitische Modell[2]. Am Beispiel des Außenhandelsschutzes dargestellt, besagt das erste Modell, daß Wähler im allgemeinen kein besonderes Interesse an der Zollpolitik haben: Wissen ist knapp, das Sammeln von Informationen kostet Geld. Der preistreibende Effekt von Zöllen spielt in der Regel keine große Rolle für die politischen Entscheidungen der Konsumenten. Anders ist es

---

* Die Beschäftigung mit diesem Thema geht auf eine Anregung und auf die Förderung der Weltbank zurück, für die der Autor zusammen mit Frank Weiss eine Arbeit mit dem Titel „On the Political Economy of Protection in Germany" verfaßte. Der Verfasser profitierte außerdem von zahlreichen Kommentaren von Helen Hughes, Robert E. Baldwin, Juergen B. Donges, Ian D. Little und Jean Waelbroeck. Ernst-Jürgen Horn und Frank Weiss danke ich für die kritische Durchsicht dieses Manuskripts.

[1] Vgl. etwa *Robert E. Baldwin*, The Political Market for Governmental Initiative, University of Wisconcin 1979 (mimeo.). — *Anne O. Krueger*, The Political Economy of the Rent-Seeking Society, in: American Economic Review, Vol. 64. 1974. — *Gordon Tullock*, Private Wants, Public Means, New York, London 1970.

[2] *Richard E. Caves*, Economic Models of Political Choice/Canada's Tariff Structure, in: Canadian Journal of Economics, Vol. IX, Nr. 2, 1976, und *Robert E. Baldwin*, The Political Market.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei den Produzenten von Gütern, die mit Importen konkurrieren; ihr Einkommen wird zu einem wesentlichen Teil von der Protektion bestimmt. Das Wahlverhalten dieser Produzenten wird nicht unbeeinflußt bleiben von der Außenhandelspolitik. Die Hypothese des Rechenmaschinen-Modells lautet daher: Handelspolitik wird eher von Produzenteninteressen bestimmt als von Konsumenteninteressen; zudem dürfte die Höhe (Zahl, Intensität) der Handelshemmnisse von der Anzahl der Produzenten einer Branche (eines Gutes) abhängen.

Organisierte Interessengruppen stehen beim „Interessengruppen-Modell" im Zentrum[3]. Im Unterschied zu dem „Rechenmaschinen"-Ansatz handeln die Akteure nicht mehr individuell, sondern über eine gemeinsame Organisation (Lobbyismus), die sie gemeinsam finanzieren. Dabei entstehen zuweilen Probleme: Von den Aktivitäten der Interessenorganisation profitieren alle Produzenten der jeweiligen Branche; es ist häufig nicht möglich, beitragsunwillige Kollegen von den protektionsbedingten Vorteilen auszuschließen[4]. Wegen dieses Trittbrettfahrerproblems steht zu vermuten, daß mit zunehmendem Konzentrationsgrad auch die Aktivität der Interessengruppe steigt und erfolgreich ist; denn mit zunehmender Konzentration steigt die Zurechenbarkeit von Kosten und Erträgen der Interessenvertretung. Dieser Zusammenhang dürfte bei Protektionsmaßnahmen, die gezielter gewährt werden können — etwa bei Subventionen — weniger stringent sein.

Schließlich ist nicht zu übersehen, daß es auch autonome — d. h. nicht unmittelbar von Wählern oder Interessengruppen durchgesetzte — politische Entscheidungen gibt. Auf sie bezieht sich das „nationalpolitische" Modell. Zu den autonomen Entscheidungen gehören etwa diejenigen über den anzustrebenden Selbstversorgungsgrad bei „wichtigen" Gütern, aber auch — wie Baldwin argumentiert[5] — sozialpolitisch motivierte Protektionsentscheidungen; zu letzteren könnte man die Protektion solcher Produktionszweige zählen, die vor allem Frauen, alte oder ungelernte Arbeiter beschäftigen. Alle diese Entscheidungen treffen häufig auf einen impliziten — d. h. weder bei Wahlen durchschlagenden noch durch Interessengruppen artikulierten — Konsensus der Bevölkerung.

---

[3] *John G. Pincus*, Pressure Groups and the Pattern of Tariffs, in: Journal of Political Economy, Vol. 83, No. 4, 1975.

[4] Hierbei sollte man noch zwischen verschiedenen Instrumenten der Protektion unterscheiden: Zölle haben in dem beschriebenen Sinne viel mehr die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes als zum Beispiel Subventionen, deren Vergabe auch gezielt erfolgen kann.

[5] *Robert E. Baldwin*, An Introduction to the Analysis of Protection Issues, 1979 (mimeo.), S. 7 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im folgenden soll versucht werden, am Beispiel der Bundesrepublik einige Hypothesen zur oben angerissenen „politischen Ökonomie" der Protektion zu testen. Dies soll vor allem mit Hilfe von Querschnittsanalysen für die Jahre 1964, 1972 und 1974 geschehen. Zuvor soll ein Zeitreihen-Ansatz zum Zusammenhang zwischen Protektion und gesamtwirtschaftlicher Aktivität geprüft werden, in dem die Protektion als endogene Variable auftritt[6]. Hier geht es auch darum, eventuell bestehende Unterschiede dieses Zusammenhangs zwischen verschiedenen (wirtschafts-)politischen Systemen festzustellen. Untersucht werden soll die Zeit der Bundesrepublik, die Zwischenkriegszeit und das Kaiserreich von 1880 bis 1913.

2. Protektion und gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Zentrale Hypothese in der Zeitreihenanalyse ist es, daß das Niveau der Protektion von der gesamtwirtschaftlichen Einkommenshöhe, von den Investitionsbedingungen und vom Ausmaß der Arbeitslosigkeit abhängt.

Geht man davon aus, daß es stets die erwarteten Gewinne sind, die die Produktionsfaktoren dazu anregen, Protektion zu verlangen und die die Politiker bewegen, Protektion zu gewähren, dann kann man auch vermuten, daß die von Arbeitnehmern und Arbeitgebern ausgeübte Nachfrage nach Protektion von den erwarteten, protektionsbedingten „Umsätzen" und von den zusätzlichen organisatorischen Kosten abhängt; das Angebot an Protektion hängt analog von den von Politikern erwarteten materiellen und immateriellen „Einnahmen" und von den Kosten, die sie bei der Gewährung von Protektion einzugehen glauben, ab.

Sowohl für das Angebot an als auch für die Nachfrage nach Protektion kann auf den ersten Blick das Sozialprodukt als eine geeignete Näherungsvariable betrachtet werden. Je höher das Wirtschaftswachstum, desto mehr Alternativen bestehen für die Produktionsfaktoren, ihr Einkommen über den Markt, ohne die Hilfe von Regierungen zu erhöhen. Bei langsamem Wachstum und eventuell bestehender Arbeitslosigkeit, sind die Opportunitätskosten der Produktionsfaktoren niedriger, es lohnt sich eher, politischen Druck, etwa über Interessenorganisationen auszuüben. Denn bei Vollauslastung des Produktionspotentials

[6] Langzeitanalysen für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ergaben bislang, daß die Protektionsvariable keinen erkennbaren Beitrag zur Erklärung der Entwicklung des Sozialprodukts leistet. Vgl. hierzu *Hans H. Glismann, Horst Rodemer, Frank Wolter,* Zur Natur der Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeitrag Nr. 55, Kiel, Juni 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird jede „nichtproduktive" Tätigkeit das Produktionsvolumen senken; auf der anderen Seite würde der Ertrag von Lobby-Aktivitäten bestenfalls darin bestehen, das bisherige Produktionsniveau aufrecht zu erhalten. Die Erfahrung scheint für die letzten Jahre die These vom Zusammenhang zwischen Protektion und Sozialproduktentwicklung zu bestätigen. Hinzu kommt, daß in Zeiten langsamen Wachstums Gesetze zum Arbeitnehmerschutz immer wirksamer werden — dazu sind sie ja auch da — und gleichzeitig werden Unternehmer immer „subventionsbewußter".

Die gesamtwirtschaftliche Aktivität als alleiniger Bestimmungsgrund der Protektion gibt keinen Aufschluß darüber, wer mehr Einfluß auf den Protektionsgrad hat, Unternehmer oder Arbeitnehmer. Möglicherweise erlaubt die Hinzuziehung von Investitionstätigkeit und Arbeitslosigkeit eine solche Aufteilung der Bestimmungsgründe. Die These bedarf keiner großen Erläuterung. Je geringer die Gewinnaussichten für die Unternehmer, desto geringer werden heute die Investitionen sein und desto größer der von den Unternehmen(sverbänden) ausgeübte Druck nach mehr Protektion. Und: Je höher die Arbeitslosigkeit, desto stärker das Bestreben der Arbeitnehmer(verbände), Arbeitsplätze durch Protektion abzusichern.

Als Indikator für die gesamtwirtschaftliche Einkommenshöhe ist in der empirischen Analyse das Nettosozialprodukt zu Marktpreisen (von 1970) genommen worden; das Interesse der Unternehmer an Protektion wurde von der Investitionsquote (zu laufenden Preisen) approximiert und das der Arbeitnehmer durch die Arbeitslosenquote. Die Zeitreihe reicht zurück bis 1880 (und schließt die jeweiligen Kriegs- und Nachkriegsjahre aus). Die endogene Variable ist Protektion; in der Zeitreihenanalyse konnte nur die nominale Zollprotektion erfaßt werden. Die Zollsätze wurden als Relation von Zolleinnahmen zu Einfuhren (verzollte wie auch gesamte Einfuhren) ermittelt. Die Nachteile eines solchen Verfahrens sind klar, sie sind nur zu rechtfertigen mit der mangelnden Verfügbarkeit besserer Daten: Je höher die Zölle, desto geringer die Einfuhren; dies Problem ist besonders gravierend bei stark aggregierten Daten. Der zweite Nachteil ist der, daß es auch andere protektionistische Instrumente gibt; hier sind nicht nur die nichttarifären Handelshemmnisse zu nennen, sondern auch ähnlich wirkende Variable, wie etwa unterbewertete Währungen. Drittens: Es sind nicht alle Zölle Wertzölle; im Kaiserreich zum Beispiel gab es fast ausschließlich spezifische Zölle. Etwa bestehende Inflation kann dann die gemessenen „Zollsätze" nach unten beeinflußen[7].

[7] Im Kaiserreich allerdings stiegen die Einfuhrpreise im gesamten Beobachtungszeitraum nicht; sie sanken vielmehr zwischen 1880 und 1913 um ins-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Messung der „Zollsätze" (auf zollpflichtige Einfuhren) ergab, in groben Zügen beschrieben, für die Zeit zwischen 1880 und 1978 folgendes Bild: Beginnend mit knapp 12 vH im Jahre 1880 stiegen die Zollsätze bis 1896 an (auf 20 vH); in diesen Jahren war die Erhebung von Zöllen eine wesentliche Einnahmequelle für die Zentralregierung. Dieses Niveau der Zölle hielt sich, cum grano salis, bis 1913. Im Jahre 1925 — das erste Beobachtungsjahr nach dem ersten Weltkrieg — betrug die durchschnittliche Belastung der zollpflichtigen Einfuhren nur 9 vH; sie stieg bis 1938 auf 64 vH; der deutlichste Anstieg in dieser Zeit geschah zwischen 1929 (17 vH) und 1932 (51 vH). In der Bundesrepublik schließlich sank die Zollbelastung der Einfuhren deutlich[8]: von 16 vH im Jahre 1953 auf 8 vH im Jahre 1965; zwischen 1967 und 1969 stieg der gemessene Durchschnittszoll (von 8 vH auf 12 vH), sank dann auf 7,2 vH bis zum Jahre 1976 und stieg wieder auf 9,9 vH im Jahre 1978. Die beiden letzten Abweichungen vom sinkenden Trend bedürfen der Erläuterung. Der Anstieg zwischen 1967 und 1969 beruht vermutlich auf der Abschaffung der EG-internen Zölle; diese Zölle waren schon 1967 erheblich unter dem Niveau der EG-Außenzölle. Mit der Beseitigung der EG-internen Zölle sanken die zollpflichtigen Einfuhren; der Anstieg des gemessenen Zollsatzes spiegelt daher nur die Änderung der Regionalstruktur zollpflichtiger Einfuhren[9] wider. Der Zollanstieg nach 1976 ist ganz anderer Art. In ihm spiegelt sich zu einem Gutteil die Welle des „neuen Protektionismus", die auch (oder gerade) vor der EG nicht Halt machte. Der neue Protektionismus der EG zeigte sich vor allem in der verstärkten Anwendung von Antidumpingzöllen. Diese Antidumpingzölle wurden auf breiter Ebene angewandt, so auf Einfuhren von Eisen- und Stahlprodukten (hierzu wurde eigens ein „Basispreissystem" in Kraft gesetzt), chemische Erzeugnisse, Schuhe, Holzprodukte, etc.

Insgesamt gesehen scheinen die Nachteile der Erfassung von Durchschnittszöllen nicht gravierend zu sein. Sowohl der Trend zunehmender internationaler Desintegration zwischen den Weltkriegen als auch die Zeit der schrittweisen Liberalisierung der (west)deutschen Außenhandelspolitik nach dem letzten Krieg spiegelt sich erstaunlich gut in den gemessenen Zollsätzen.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die strukturelle Entwicklung der Zölle seit 1890. Es zeigt sich, daß die Zölle auf Endprodukte im

---

gesamt 2 v. H. (vgl. *Walther G. Hoffmann*, Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1965).

[8] Ohne Erdölimporte.

[9] Errechnet man die „Zollsätze" in bezug auf die gesamten Einfuhren, so setzt sich zwischen 1967 (Zollsatz: 3,8 v. H.) und 1969 (3,0 v. H.) der sinkende Trend fort.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zeitablauf relativ stabil waren, verglichen etwa mit denen auf Rohstoffen.

Sieht man einmal von Nahrungs- und Genußmitteln ab, so gingen von der Zollstruktur offenbar kurz vor beiden Kriegen vor allem die Rohstoffproduktion stimulierende Effekte aus, während die Produktion von Endprodukten eher diskriminiert wurde. Eine Gemeinsamkeit zwischen Kaiserreich und Bundesrepublik ist dergestalt zu beobachten, daß die Zollprotektion der Bereiche „Nahrungs- und Genußmittel" immer über dem Durchschnitt lag. Beiden Perioden gemeinsam ist auch der rückläufige Trend der Relation von Zollerträgen und gesamten Einfuhren. In der Zeit der Bundesrepublik ist dieser stark sinkende Verlauf vor allem darauf zurückzuführen, daß zunehmend mehr Güter aus dem Ausland zollfrei eingeführt werden konnten; hier spiegelt sich die regionale Liberalisierung innerhalb der EG. Der Vergleich mit den „Zollsätzen" auf zollpflichtige Einfuhren deutet eher darauf hin, daß die marginalen Anbieter aus Drittländern seit den sechziger Jahren zunehmend diskriminiert wurden.

Die Ergebnisse der Zeitreihen-Analyse sind in Tabelle 2 wiedergegeben[10]. Die untersuchten Einflußfaktoren der Handelspolitik spielten in den drei Beobachtungsperioden 1880 bis 1913, 1925 bis 1938 und 1950 bis 1979 offenbar eine unterschiedliche Rolle:

— Im Kaiserreich (Gleichung 1) geht mit dem Anstieg des Sozialprodukts ein Anstieg der gemessenen Protektion einher. Die Arbeitslosenquote hat einen unmittelbaren (nicht verzögerten) Einfluß auf das Protektionsniveau. Die Investitionsneigung der Unternehmer ist offenbar ohne signifikante Bedeutung für das Protektionsniveau.

— In der Zwischenkriegszeit (Gleichung 2) besteht ebenfalls ein positiver Zusammenhang zwischen Sozialprodukt und Protektion. Der Einfluß des Investitionsverhaltens der Unternehmer auf die Handelspolitik ist erheblich stärker und auch schneller wirksam als derjenige der Arbeitslosigkeit; letztere wirkt übrigens stärker verzögert auf die Protektion als die Investitionsquote.

[10] Zur Methode: Für alle drei Perioden wurden die gleichen exogenen Variablen — Trend, reales Nettosozialprodukt, Arbeitslosenquote und Investitionsquote — geprüft. Arbeitslosenquote und Investitionsquote wurden mit verteilten Lags (nach Almon) getestet; dabei wurden Lags zwischen zwei und fünf Jahren angewendet und Polynome ersten, zweiten und dritten Grades. Die Regressionen in Tabelle 2 sind die „besten" Ergebnisse. Durchweg gab es in der Zeitreihenanalyse beträchtliche Evidenz für Autokorrelation. Die Analyse der Residuen zeigte freilich, daß eine mögliche zusätzliche erklärende Variable in der Lage sein müßte, einen zyklischen Verlauf vom Juglar-Typ zu erklären. Eine solche Variable stand für die Untersuchungszeiträume nicht zur Verfügung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1:

Struktur der Importzölle Deutschlands, 1880 bis 1978

Jahr	Zollerträge in v. H. der		Zollerträge in v. H. der zollpflichtigen Einfuhren an		
	zollpflichtigen Einfuhren	gesamten Einfuhren	Nahrungs- und Genußmitteln	Rohstoffen	Endprodukten
1890	17,4	9,4	21,2	9,9	11,9
1896	19,8	10,8	24,4	7,5	15,6
1905	18	9,0	24	7	16
1913	19	6,7	23	16	15
1926	16	8,2	17	18	12
1932	51	23,7	51	91	15
1938	64	30,0	56	105	22
1956	15,7[a]	7,1	18,7	2,6[a]	12,2
1967	7,9[a]	3,8	12,2	4,5[a]	6,1
1976	7,2[a]	1,7	11,4	5,6[a]	6,6
1978	9,9[a]	1,5	11,3	7,1[a]	9,4

[a] ohne Erdöl

Quelle: Kaiserliches Statistisches Amt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, lfd. Jgg. — Statistisches Reichsamt, Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich, lfd. Jgg. — Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, lfd. Jgg. sowie Fachserie G, Außenhandel, Reihe 2, Spezialhandel nach Waren und Ländern, Ergänzungsheft, lfd. Jgg. — Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2:

Zollprotektion, Nettosozialprodukt, Beschäftigung und Investitionstätigkeit — Eine Regressionsanalyse für die Jahre 1880 bis 1978[a]

Gleichung Nr.	Zeitraum	Gleichung	$\bar{R}^2$	F	FG	DW
(1)		$\ln Prot_t = -34{,}78 - 0{,}11\,t + 3{,}50 \ln NSP_t + 0{,}04\,ALQ_t$ $(3{,}78)(-3{,}68) \quad (4{,}05) \qquad (4{,}09)$ $+ 0{,}004\,ALQ_{t-1}$ $(0{,}70)$ $- 0{,}004\,ALQ_{t-2}$ $(-1{,}19)$	0,81	25,2	27	1,00
(2)	1925 - 1938	$\ln Prot_t = -41{,}47 + 3{,}81 \ln NSP_t + 0{,}02\,ALQ_t - 0{,}06\,IQ_t$ $(-15{,}58)\ (16{,}92) \qquad (0{,}54) \qquad (-3{,}04)$ $+ 0{,}001\,ALQ_{t-1} - 0{,}03\,IQ_{t-1}$ $(0{,}11) \qquad (-1{,}65)$ $+ 0{,}006\,ALQ_{t-2} - 0{,}01\,IQ_{t-2}$ $(1{,}32) \qquad (-2{,}60)$ $+ 0{,}02\ ALQ_{t-3} - 0{,}001\,IQ_{t-3}$ $(1{,}54) \qquad (-0{,}18)$ $+ 0{,}02\ ALQ_{t-4} + 0{,}02\,IQ_{t-4}$ $(3{,}56) \qquad (1{,}35)$	0,99	27,4	4	3,32
(3)	1950 - 1978	$\ln Prot_t = -25{,}07 - 0{,}12\,t + 2{,}70 \ln NSP + 0{,}07\,ALQ_t + 0{,}05\,IQ_t$ $(-2{,}84)(-3{,}15) \quad (3{,}07) \qquad (3{,}14) \qquad (0{,}27)$ $+ 0{,}03\,ALQ_{t-1} + 0{,}24\,IQ_{t-1}$ $(3{,}14) \qquad (0{,}27)$	0,64	13,2	24	1,02

[a] t-Werte in Klammern. — Nettosozialprodukt gebietsbereinigt. Es bedeuten: t: Trendvariable, NSP: Nettosozialprodukt zu Marktpreisen von 1970, ALQ: Arbeitslosenquote, IQ: Investitionsquote.

Quelle: Berechnet nach Statistischem Reichsamt (Bundesamt), Statistisches Jahrbuch für das Deutsche Reich (für die Bundesrepublik Deutschland), lfd. Jgg. und nach *Hans H. Glismann, Horst Rodemer, Frank Wolter.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Situation der Bundesrepublik scheint — regressionsanalytisch — derjenigen der Kaiserzeit zu ähneln (Gleichung 3): Die Investitionsbedingungen spielen scheinbar keine wichtige Rolle für die Entscheidungen der Handelspolitik, während die Beschäftigungslage wieder einen starken und — mehr noch als in der Kaiserzeit — einen über zwei Jahre verteilten Einfluß hat.

Wie läßt sich die Ähnlichkeit der Ergebnisse für Kaiserreich und Bundesrepublik erklären; und warum entspricht die Zeit von Weimar und vom Dritten Reich am ehesten den Modellvorstellungen? Ein Erklärungsansatz mag folgender sein: Zwischen 1880 und 1913 läßt sich — wie zwischen 1950 und 1978 — insgesamt gesehen ein politisch wie wirtschaftlich relativ stabiler Zustand diagnostizieren: Wirtschaftliches Wachstum, interne Stabilität und rasch eintretende Erfolge auf den Weltmärkten gingen Hand in Hand. Protektion war keine wirtschaftspolitisch relevante Variable (sie sank im Trend). Im Kaiserreich dienten die Zölle (zumindest bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts) auch dazu, dem Reich einen Großteil seiner Einnahmen zu verschaffen; der fiskalische Aspekt spielte keine geringe Rolle. In der Bundesrepublik unterlagen die Zölle zunehmend internationalen Vereinbarungen zur Liberalisierung (und zur regional begrenzten Integration). Das heißt: Protektion war in beiden Perioden nicht alleiniges Ziel der Zollfestsetzung.

Die Zwischenkriegszeit war eine Phase extremer Ungleichgewichte in jeder Beziehung. Hohe Arbeitslosigkeit, Inflation, Zahlungsbilanzprobleme, der Zusammenbruch der internationalen Wirtschaftsbeziehungen im Gefolge von 1929 und eine rigorose Wirtschaftspolitik nach 1933 (Förderung der Kartellbildung, Autarkiestreben, staatliche Lohnfestsetzung) kennzeichnen diese Periode. In dieser Zeit, so könnte man argumentieren, gab es eine „reine" Beziehung zwischen Protektion, Beschäftigung und Investitionsneigung, weil es vermutlich weder bei den Arbeitnehmern noch bei den Arbeitgebern große Vorbehalte gegen eine Politik der Abschirmung nach außen gab. Kein Politiker mußte es lange begründen, wenn er die Protektion offen durch Zollanhebungen erhöhte.

3. Determinanten der Protektion in der Bundesrepublik 1964, 1972 und 1974

Warum erhalten einige Branchen mehr Protektion als andere? Das kann, natürlich, daran liegen, daß es von Branche zu Branche unterschiedliche Externalitäten gibt, die der Staat zu kompensieren versucht; ob die jeweils bevorzugte Protektionsart die beste ist, mag da-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei dahingestellt bleiben. Es kann aber auch daran liegen, daß Protektion vor allem denjenigen zugute kommt, die den stärksten politischen Einfluß ausüben können.

Im folgenden soll der Einfluß einer Reihe von Variablen auf die Protektionsstruktur der Industriezweige der Bundesrepublik mit Hilfe von Branchenquerschnitten für drei Jahre, 1964, 1972 und 1974, überprüft werden. Endogene Variable ist jeweils die effektive Zollprotektion (für die Angaben für die Jahre 1964 und 1972 zur Verfügung stehen) sowie die „Binnenprotektion", gemessen als Subventionen je DM Wertschöpfung (für das Jahr 1974). Exogene Variablen sind: die Zahl der Unternehmen, die Zahl der Beschäftigten, die Unternehmenskonzentration, Beschäftigtenänderungen, regionale Streuung der Produktion, Transportkosten, internationale Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung je Beschäftigten, durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme und deutsche Direktinvestitionen im Ausland. In allen Fällen wurde versucht, die erklärenden Variablen aus zwei bis vier Jahren vor den Protektionsvariablen liegenden Strukturdaten zu ermitteln. Im folgenden sollen die exogenen Variablen kurz erläutert werden.

Die Zahl der Unternehmen wie auch die Zahl der Beschäftigten wird, nach dem Rechenmaschinen-Modell, den Protektionsgrad — mit positivem Vorzeichen — beeinflussen, wenn die Zahl der Wähler eine entscheidende Determinante ist. Allerdings dürfte das Trittbrettfahrer-Problem bei der Organisation der gemeinsamen Interessen umso größer sein, je größer die Zahl der Grundgesamtheit ist. Olson zum Beispiel ist der Anschauung, daß das Trittbrettfahrer-Problem bei rationalem Verhalten eines Individuums den Anreiz senkt, Beiträge zu einer gemeinsamen Interessengruppe zu leisten, wenn es auch ohne Beiträge von deren Aktivitäten profitieren kann[11]. Das heißt aber, daß das Interessengruppen-Modell eine negative Beziehung zwischen der Zahl der Unternehmen (der Beschäftigten) und dem Produktionsniveau erwarten läßt[12]. Zum gleichen Ergebnis kommt man, wenn man vermuten kann, daß organisatorische Engpässe um so größer werden, je größer die Zahl der zu Organisierenden wird.

Nur die Zahl von Unternehmen (Beschäftigten), zum Kriterium für die Ausübung wirtschaftlichen Einflusses zu nehmen, hieße jedoch,

---

[11] *Mancur Olson,* The Logic of Collective Action, Cambridge Mass. 1965.

[12] Auch dies gilt nur mit Einschränkungen. So ist es auch denkbar, daß der Erfolg einer Interessengruppe unmittelbar von ihrem gesamten Mitteleinsatz abhängt; wenn die Summe der Beiträge zur Interessengemeinschaft positiv korreliert ist mit der Zahl der Unternehmen (Beschäftigten), dann mag auch das Interessengruppen-Modell ein positives Vorzeichen erwarten lassen. Vgl. auch *Kym Anderson,* The Political Market for Government Assistance to Industries, Sydney 1978 (mimeo.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Bedeutung von individueller Macht zu vernachlässigen. Ein Monopolist etwa bringt zwar wenig an Stimmen, kann aber dafür um so rigoroser seine Monopolstellung gegenüber Finanzämtern und Handelspolitikern einsetzen. Er hat auch keine Trittbrettfahrer-Probleme und kann, insgesamt gesehen, leichter und genauer rechnen. Es ist daher zu erwarten, daß die Protektion einer Branche um so größer sein wird, je höher ihr Konzentrationsgrad ist. Der Konzentrationsgrad der Unternehmen wurde als Anteil der drei größten Unternehmen am Gesamtumsatz gemessen. Unterschiedliche Grade der Konzentration spielen möglicherweise auch auf der Arbeitnehmerseite eine Rolle. Die These lautet auch hier: Je höher der gewerkschaftliche Organisationsgrad, desto höher die Protektion. Das empirische Erfassen dieser Variablen ist jedoch nicht einfach; Gewerkschaften in der Bundesrepublik sind branchenübergreifend organisiert. Geht man davon aus, daß der Organisationsgrad einer Branche um so geringer ist, je höher bezahlt die Arbeit ist[13], dann dürfte jedoch die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme eine geeignete Näherungsvariable (mit negativem Vorzeichen) für den Organisationsgrad des Faktors Arbeit sein. Das erwartete Vorzeichen einer Korrelation zwischen durchschnittlicher Lohn- und Gehaltssumme und dem Protektionsgrad wäre also negativ.

Das Stolper-Samuelson-Theorem, nach dem Protektion den knappen Faktor begünstigt, würde zu folgender These führen: Je intensiver in einer Branche der gesamtwirtschaftlich knappe Faktor genutzt wird, desto mehr Protektion wird diese Branche verlangen oder erhalten. Für die Bundesrepublik gilt weniger qualifizierte Arbeit als relativ knapper und Sachkapital sowie Ausbildungskapital als relativ reichlicher Faktor. Es wäre also zu erwarten, daß Branchen, die in hohem Maße sach- und ausbildungskapitalintensiv produzieren, weniger interessiert an Protektion sind. Als Indikator der Sach- und Ausbildungskapitalintensität kann die Wertschöpfung je Beschäftigten gelten. Er müßte, mit der Protektion korreliert, ein negatives Vorzeichen aufweisen. Einschränkend ist zu sagen, daß dieser Indikator, zum Teil wenigstens, schon von der durchschnittlichen Lohn- und Gehaltssumme erfaßt wird.

Schrumpfende Branchen zu schützen kann sich für eine Regierung lohnen, wenn sie andernfalls mit einem deutlichen Rückgang der Parteispenden aus dieser Branche rechnen müßte. Die Schutzmaßnahmen lassen sich den Verbrauchern gegenüber zum Beispiel als soziale

[13] Begründung hierfür könnte zum Beispiel sein: Je höher die Bezahlung, desto spezialisierter die Tätigkeit und desto schwieriger die Organisation gemeinsamer Interessen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Flankierung der Marktwirtschaft rechtfertigen[14]. Man spricht dann auch häufig von der Notwendigkeit, Anpassungsprozesse zu strecken und damit für die Betroffenen erträglicher zu machen. Daher ist zu vermuten, daß auch die Beschäftigtenänderungen Einfluß auf den jeweiligen Protektionsgrad haben (mit negativem Vorzeichen). Ein wenig spielt hier auch das nationalpolitische Modell herein: Starke Schrumpfungsprozesse in einer Branche erhöhen die Abhängigkeit vom Ausland; zudem ist man häufig eher geneigt, Mitleid mit einem Mitbürger oder mit einer heimischen Branche zu haben als mit Ausländern. Die Kosten der Protektion wiegen für den einzelnen Verbraucher vielleicht dann weniger schwer, wenn es den eigenen Landsleuten zugute kommt.

Wenige Einflußfaktoren der Beschäftigung erhalten in der Öffentlichkeit soviel Aufmerksamkeit wie Importe und Exporte. Vor allem in Zeiten nachlassender Beschäftigung werden etwa die „beschäftigungsmindernden Wirkungen der Einfuhren" und die Gefährdung auf der Exportseite bei Nachfragern wie auch Anbietern von Protektion nicht weniger häufig genannt, als zum Beispiel technischer Forschritt, Wandel der Nachfragestrukturen oder gar die Lohnhöhe. Das bedeutet, daß die Importe (mit positivem Vorzeichen) und die Exporte (mit negativem Vorzeichen) eine wichtige Determinante der Protektion sein dürften. Faßt man beide Indikatoren in einer Relation zusammen, so erhält man das häufig verwandte Maß der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Sie dürfte, über die vermuteten Beschäftigungswirkungen, negativ mit dem Protektionsgrad korrelieren.

Ähnlich ist der Zusammenhang bei den Direktinvestitionen deutscher Unternehmen im Ausland. Auch hier wird häufig vom Export von Arbeitsplätzen gesprochen; und auch hier kann man darüber streiten, ob das „assignment"-Problem richtig gesehen wird. Dennoch: von den „Arbeitnehmerinteressen" her gesehen müßte die Protektion einer Branche um so höher sein, je höher die jeweiligen Investitionen im Ausland sind. Andererseits investieren Unternehmen oft deshalb im Ausland, weil die heimische Produktion nicht mehr wettbewerbsfähig ist, das heißt auch, weil die heimische Protektion nicht hoch genug ist oder weil mehr Protektion nicht gewährt wird. Von daher können gegenläufige Wirkungen auf den Zusammenhang mit dem Protektionsgrad ausgehen.

Neben der Zahl der Unternehmen und dem Konzentrationsgrad kann auch die regionale Aufteilung der Produktion bei der Gewährung von Protektion eine Rolle spielen. Auch Unternehmen, die in der Volkswirtschaft insgesamt wenig zahlreich sind und nicht überdurchschnitt-

[14] Vgl. *Warner Max Corden*, Trade Policy and Economic Welfare, Oxford 1974, S. 107 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lich konzentriert, können dann sehr erfolgreich bei der Durchsetzung von Protektionsbegehren sein, wenn sie eine hohe regionale Bedeutung haben. Gerade in strukturschwachen Regionen können solche Unternehmen eine wichtige Rolle spielen und einen erheblichen Einfluß auf die Politiker dieser Region haben. Berücksichtigt man noch die Möglichkeit des Stimmenhandels zwischen Politikern verschiedener Regionen, können auch wenige Wählerstimmen, geringe Konzentration oder geringe Parteispenden dem Erfolg von Protektionsbegehren nicht entgegenstehen[15].

Natürliche Protektion, etwa durch hohe Transportkosten, kann dazu führen, daß Branchen weniger unter dem Druck des Wettbewerbs von außen zu leiden haben[16]. Gleichzeitig wird auch die Effizienz etwaiger Zollmaßnahmen hier eher im marginalen Bereich liegen. Künstliche und natürliche Protektion sind daher als Substitute anzusehen, ebenso wie etwa Binnenprotektion durch Subventionen und Außenhandelsprotektion durch Zölle.

Rohstoffintensiv produzierende Branchen schließlich werden darauf verweisen können, daß ihre Kosten deshalb sehr hoch seien, weil die Transportkosten der Rohstoffe hoch sind. Konkurrenten im Ausland, die über eine entsprechende Rohstoffbasis verfügten, hätten daher natürliche Wettbewerbsvorteile; ohne entsprechenden Schutz vor dieser Konkurrenz wären die heimischen Anbieter nicht (mehr) wettbewerbsfähig. Kommt zu diesen Argumenten noch dasjenige von einem Mindestmaß aufrechtzuerhaltender Selbstversorgung hinzu, so müßte ein positiver Zusammenhang zwischen Rohstoffintensität und Protektion diagnostizierbar sein.

Es kann nicht übersehen werden, daß einige der angeführten exogenen Variablen Strukturparameter sind, bei denen die Richtung des Wirkungszusammenhangs mit der Protektion nicht von vornherein klar ist. So kann zum Beispiel das Export/Import-Verhältnis eher von der Protektion determiniert sein als umgekehrt. Das muß jedoch keineswegs bedeuten, daß man auf alle Variablen mit wechselseitiger Wirkungsbeziehung verzichten muß. In der empirischen Analyse ist nicht zuletzt deshalb — und auch, weil politische Entscheidungen Zeit brauchen — soweit es möglich war immer mit Verzögerungen von zwei bis vier Jahren gearbeitet worden. Auf der anderen Seite ist die Wir-

[15] *Gordon Tullock*, S. 103 ff.

[16] Die Transportkosten wurden ermittelt als Gewicht der Produktion je DM Wertschöpfung einer Branche. Daten wurden entnommen aus den Statistischen Jahrbüchern für die Bundesrepublik Deutschland, aus Produktionsstatistiken und aus der Außenhandelsstatistik der Bundesrepublik Deutschland. Die Berechnungsergebnisse sind zum Teil mit Vorsicht zu betrachten. Immerhin widersprechen sie insgesamt gesehen nicht Plausibilitätsüberlegungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3:

Determinanten der Protektion in der Bundesrepublik Deutschland[a], 1964 und 1974

Endogene Variable ⟶ / Exogene ⟶	Zahl der Unternehmen	Unternehmens-konzentration	Rohstoff-intensität	Transport-kosten	Export/Import-Verhältnis	Wertschöpfung je Beschäftigten	Durchschnittl. Lohn- und Gehaltssumme	Beschäftigten-zahl	Regionale Streuung	Beschäftigten-änderung	Direktinvesti-tionen	Außenhandels-protektion	Konstante	FG	$\bar{R}^2$	F	DW
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
Außenhandelsprotektion[b] 1964																	
Variante I Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	−0,39 (−2,18) (3)	0,64 (2,01) (2);(8);(12)	0,29 (4,33) –	0,08 (1,06) (8)	−0,06 (−0,69) (4)	0,17 (0,37) –	−3,54 (−2,86) (3);(5)	0,41 (1,88) –	−0,23 (−1,04) –	−1,67 (−1,30) –	−0,33 (−2,08) (3)	–	33,9 (2,84) –	13	0,52	3,35	2,18
Variante II Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	−0,25 (−1,62) (3)	0,34 (1,50) (2);(8);(12)	0,19 (2,02) (6)	–	–	–	−2,14 (−2,57) (3)	0,15 (0,90) –	–	–	−0,24 (−1,99) (3)	–	23,3 (3,10) –	18	0,54	5,68	2,09
Variante III Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	−0,31 (−2,03) –	–	0,27 (3,97) –	–	–	–	−1,46 (−2,03) –	0,09 (0,53) –	–	–	−0,12 (−1,30) –	–	18,5 (2,64) –	19	0,51	5,98	2,20

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Außenhandelsprotektion[b] 1972																						
Variante I Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	−0,52 (−2,15) (3)	—	−0,05 (−0,17) (2);(8);	0,26 (2,20) (6)	0,02 (0,26) (8)	−0,15 (−1,17) (4)	0,35 (0,52) (8)	−2,46 (−2,06) (3);(5); (7)	0,30 (1,32) —	−0,36 (−1,16) —	1,69 (1,08) —	−0,15 (−0,72) —	— —	26,3 (2,43) —	13	0,51	3,29	1,81			
Variante II Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	−0,27 (−1,23) (3)	0,03 (0,10) (2);(8);	0,34 (3,76) —	— —	— —	— —	— —	−1,91 (−2,43) (3)	0,15 (0,75) —	— —	— —	−0,22 (−1,05) —	— —	23,2 (3,05) —	18	0,47	4,58	1,66			
Variante III Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	−0,22 (−1,62) —	— —	0,32 (3,74) —	— —	— —	— —	— —	−1,83 (−2,54) —	0,06 (0,39) —	— —	— —	— —	— —	21,9 (3,00)	20	0,50	6,90	1,75			
Binnenprotektion 1974																						
Variante I Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	0,47 (2,06) (3)	0,25 (0,95) (2);(8);	−0,10 (−0,90) (6)	−0,02 (−0,25) (8)	−0,29 (−2,37) (4)	−1,02 (−1,62) (8)	1,69 (1,59) (3);(5); (7)	−0,08 (−0,40) —	0,13 (0,45) —	1,95 (1,31) —	0,02 (0,08) —	— —	−9,3 (−0,92) —	13	0,21	1,58	2,31			
Variante II Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	0,24 (2,06) —	— —	— —	— —	−0,15 (−1,48) (13)	— —	0,60 (0,90) —	— —	— —	— —	— —	−0,08 (−0,41) (6)	−7,1 (−1,01) —	20	0,14	1,97	1,69			
Variante III Einfachkorrelation > |0,5| mit der Variablen in Spalte	0,27 (2,63) —	— —	— —	— —	−0,13 (−1,49) —	— —	0,69 (1,10) —	— —	— —	— —	— —	— —	−8,23 (−1,23)	21	0,17	2,68	1,81			

[a] t-Testwerte in Klammern. — [b] Gegenüber Drittländern.

Quelle: Eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kungsrichtung von einer Reihe von Variablen recht eindeutig. Die Zahl der Unternehmen etwa, oder der (regionale oder sektorale) Konzentrationsgrad, die Transportkosten, etc. sind schwerlich mit Protektionsmaßnahmen zu erklären.

Die Ergebnisse der Querschnittsanalysen sind in Tabelle 3 wiedergegeben[17]. Es war nicht von vornherein zu erwarten, daß die statistische Qualität der Resultate besonders ausgeprägt sein würde: Zahlreiche „politische" Determinanten sind nicht berücksichtigt worden — wie etwa die unterschiedlichen Fähigkeiten der Interessenvertretungen oder die unterschiedliche Repräsentation der Branchen im Parlament —, zahlreiche Determinanten, möglicherweise sogar die gewichtigsten, sind vielleicht gar nicht erkannt worden und einige Variable stellen nur Näherungslösungen für die „eigentlichen" Determinanten dar. Hinzu kommt, daß das Ausmaß der effektiven Protektion einer Branche nach einem nicht sehr vollkommenen Konzept festgestellt wurde und daß in dieser Endogenen überdies eine ganze Reihe von allokationswirksamen Maßnahmen — Kontingente, Selbstbeschränkungsabkommen („orderly marketing agreements"), diskriminierende staatliche Auftragsvergabe etc. — nicht erfaßt werden konnte.

Berücksichtigt man diese Einwände, so ist der Erklärungsgehalt der untersuchten Variablen höher als erwartet. Die Außenhandelsprotektion des Jahres 1964 wird zu einem Gutteil von dem Interessengruppen-Modell erklärt. Die Zahl der Unternehmen korreliert negativ mit der Außenhandelsprotektion; das heißt, daß das Trittbrettfahrer-Problem wie auch organisatorische Engpässe bei zunehmender Zahl der Unternehmen eine wichtige Rolle spielen. Vorzeichen (und Signifikanz) stimmen auch bei der „Monopolisten"-These und bei der Zahl der Beschäftigten (Variante I); letztere sprechen für die Relevanz des Rechenmaschinen-Ansatzes. Es überrascht, daß weder die internationale Wettbewerbsfähigkeit noch die Transportkosten Erklärungswert für die Außenhandelsprotektion besitzen. Beschränkt man sich auf die „relevanten" Variablen aus der Variante I, so sinkt die Bedeutung der Beschäftigtenzahl bis zur Insignifikanz (Variante II); auch der Erklärungswert der Unternehmenskonzentration verschlechtert sich. Eliminiert man schließlich die Variablen, mit denen wahrscheinlich Multikollinearität besteht[18], so bleiben als wichtigste erklärende Variable

[17] Die Querschnittanalysen wurden alle mit einem doppelt-logarithmischen Ansatz gerechnet.

[18] Dies bedeutet vor allem, auf die Variable „Unternehmenskonzentration" zu verzichten; ob dies Vorgehen berechtigt ist, mag dahin gestellt bleiben. Immerhin erklärt diese Variable andere Zusammenhänge als etwa die Zahl der Unternehmen. Die bloße Tatsache hoher Einfachkorrelation zwischen beiden Erklärungsansätzen macht im Grunde keine von ihnen überflüssig.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Zahl der Unternehmen, die Rohstoffintensität und die durchschnittliche Lohn- und Gehaltssumme. Letztere deutet darauf hin, daß auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad und der „Bedarf" an Protektion eine Rolle spielen. Die noch stärker auf die Einkommensverteilung abstellende Variable „Wertschöpfung je Beschäftigten" besitzt keinerlei Erklärungsgehalt.

Ähnlich ist das Bild im Jahre 1972, wenn auch die Zahl der signifikanten erklärenden Variablen in allen Varianten deutlich geringer ist. Hier kommen vermutlich die außenhandelspolitischen Entwicklungen zwischen 1964 und 1972 zum Ausdruck. Die nicht-tarifäre Protektion — etwa im Bereich der Baumwolltextilien und der Stahlindustrie — hat nach 1964 erheblich an Bedeutung gewonnen; andere EG-Länder mit zum Teil anderen politischen und ökonomischen Strukturen haben, zweitens, mehr und mehr die Außenhandelspolitik der Bundesrepublik beeinflußt; drittens schließlich dürften im Zuge der weltweiten Liberalisierung (Kennedy-Runde) die Varianzen der Zollprotektion gesunken sein — dies ist ja auch ein Aspekt der Liberalisierung — und damit, technisch gesehen, weniger Spielraum für unterschiedliche Erklärungsansätze lassen.

Die Binnenprotektion schließlich entzieht sich weitgehend dem erörterten Modellansatz. Dies ist vermutlich damit zu erklären, daß der größte Teil der Subventionen in der Bundesrepublik in nicht-industrielle Produktionszweige geht; ausgerechnet die Branchen, die für mehr Varianz und sicherlich für stärkere Ergebnisse gesorgt hätten — Luftfahrzeugbau und Schiffbau — mußten aus den Berechnungen herausgelassen werden, um intertemporale Vergleichbarkeit zu sichern[19]. Immerhin verdienen zwei Ergebnisse hervorgehoben zu werden. Zum einen: Die Zahl der Unternehmen korreliert positiv mit dem Subventionsgrad. Das bedeutet, daß hier der Rechenmaschinen-Ansatz tragfähiger ist als der Interessengruppen-Ansatz. Es gibt offenbar bei der Nachfrage nach Subventionen kein nennenswertes Trittbrettfahrer-Problem. Zweitens: Das Export-/Import-Verhältnis wird eine vergleichsweise entscheidende Variable. Hier mag auch die Relevanz des nationalpolitischen Modells zum Ausdruck kommen: Je geringer der (potentielle) Selbstversorgungsgrad, desto eher wird eine Branche unterstützt.

---

[19] Vgl. auch *Karl Heinz Jüttemeier, Konrad Lammers, Klaus-Werner Schatz, Enno F. Willms*, Auswirkungen der öffentlichen Haushalte auf sektorale Investitionsentscheidungen im Industrie- und Dienstleistungsbereich, Kiel, Dezember 1977 (Manuskript).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Zusammenfassung

In einer Zeitreihenanalyse (von 1880 bis 1978) wurde der Zusammenhang zwischen Zollprotektion und gesamtwirtschaftlicher Aktivität überprüft. Es stellte sich heraus, daß weder zwischen 1880 und 1913 noch seit 1950 die Zollpolitik eindeutig protektionistischen Zielsetzungen diente; in beiden Perioden konnte kein signifikanter Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und Protektionsniveau festgestellt werden. In der Zwischenkriegszeit dagegen haben sowohl das Ausmaß der Arbeitslosigkeit als auch die Investitionsbedingungen einen starken Einfluß auf die Zollpolitik ausgeübt.

Eine Querschnittsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland sollte Aufschluß darüber geben, welche politischen Einflußfaktoren die effektive Zollprotektion der Jahre 1964 und 1972 und die Binnenprotektion durch Subventionen im Jahre 1974 bestimmten. Es zeigte sich, daß zur Erklärung der Außenhandelsprotektion sowohl das „Interessengruppen-Modell" — demzufolge die Organisation gemeinsamer Interessen um so problematischer wird, je größer die Anzahl der zu Organisierenden ist — als auch das „Rechenmaschinen-Modell" — nach dem es vor allem auf die Zahl der an Protektion Interessierten ankommt — herangezogen werden kann. Die Binnenprotektion konnte nur zu einem relativ geringen Teil von den hier geprüften Variablen erklärt werden; für sie ist eher der „Rechenmaschinen-Ansatz" tragfähig, wie auch das „nationalpolitische Modell", nach dem autonome, d. h. von Interessengruppen und Wählern vergleichsweise unabhängige politische Ziele — wie etwa das eines bestimmten Selbstversorgungsgrades — das Ausmaß an Protektion bestimmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Soziale Marktwirtschaft" als Ordnungsprinzip für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern

Von *Hermann Sautter*, Frankfurt

1. Einführung

Seit einigen Jahren vollzieht sich auf internationaler Ebene eine rege Diskussion über eine Neuordnung der Weltwirtschaft. Bisher haben die Vorstöße der Entwicklungsländer (EL) diese Diskussion beherrscht. Die Forderungen dieser Ländergruppe sind zwar widersprüchlich, sie lassen aber in ihrer Tendenz die Absicht erkennen, marktwirtschaftliche Regeln in der internationalen Arbeitsteilung durch planwirtschaftliche Methoden zu ersetzen[1]. Die Reaktion der Industrieländer (IL) auf diese Forderungen kann als „defensiv-pragmatisch"[2] beschrieben werden. Den IL geht es in erster Linie um eine Abwehr der Angriffe auf eine marktwirtschaftliche Ordnung, aus politischen Erwägungen sind sie aber durchaus zu einzelnen Abstrichen von ihren Ordnungsvorstellungen bereit. Ein geschlossenes ordnungspolitisches Konzept, das berechtigten Forderungen der EL Rechnung tragen könnte, haben die IL bisher nicht erkennen lassen. Angesichts des Drängens der EL auf Änderungen der weltwirtschaftlichen Ordnung entstand dadurch in vielen Verhandlungen eine ausweglose Lage.

Es ist zu vermuten, daß die Übertragung des Ordnungsprinzips einer Sozialen Marktwirtschaft auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen IL und EL einen Beitrag zur Lockerung der erstarrten Fronten im Nord-Süd-Dialog leisten könnte, denn eine „Soziale Welt-Marktwirtschaft" stellt ein Ordnungskonzept dar, dem sowohl die IL als auch viele EL

---

[1] Einen Überblick über diese Diskussion vermitteln z. B.: Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung e. V. (Hrsg.), Auswertung der Dokumentation der vierten Welthandels- und Entwicklungskonferenz Nairobi 1976, Baden-Baden 1978; Dietrich Kebschull et al. (Hrsg.), Die neue Weltwirtschaftsordnung, Hamburg 1977; Der RIO-Bericht an den Club of Rome: Wir haben nur eine Zukunft, Leitung: Jan Tinbergen, Opladen 1977.

[2] So z. B.: *Theodor Dams*, Weltwirtschaft im Umbruch, Freiburg, Würzburg 1978, S. 109, S. 123. Zwischen den Grundgedanken dieses Buches und den hier vertretenen Gedanken besteht eine hohe Übereinstimmung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zustimmen könnten. Hier soll der Frage nachgegangen werden, wie eine solche Übertragung des für die binnenwirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland akzeptierten Leitbildes auf internationale Wirtschaftsbeziehungen aussehen könnte (Abschnitt 3). Zuvor ist auf das ordnungspolitische Defizit einzugehen, das den Hintergrund für die Forderungen der EL bildet.

2. Das ordnungspolitische Defizit

Bei der Bestimmung dessen, was wir „Weltwirtschaftsordnung" nennen können, ist noch weniger als bei der Bestimmung des Typs einer binnenwirtschaftlichen Ordnung eine rechtspositivistische Betrachtung ausreichend[3]. Das die internationalen Wirtschaftsbeziehungen regelnde Normengefüge findet seinen Niederschlag nicht nur in völkerrechtsverbindlichen Verträgen, sondern auch in der stillschweigenden Anerkennung von Rechtsprinzipien und Verhaltenskodizes, in der gewohnheitsrechtlichen Praxis der Wirtschaftsteilnehmer, in der Tätigkeit internationaler Organisationen, der Rechtsprechung nationaler und internationaler Gerichtshöfe usw. Fragt man, ausgehend von diesem Verständnis weltwirtschaftlicher Spielregeln, nach den Kennzeichen der bisherigen Weltwirtschaftsordnung, so läßt sich in der hier gebotenen Kürze folgendes sagen.

Die Eckpfeiler der in der Nachkriegszeit geschaffenen Weltwirtschaftsordnung sind das GATT und das Abkommen von Bretton Woods. Sie verdanken ihr Entstehen im wesentlichen den Vereinbarungen, die Mitte der 40er Jahre zwischen den wichtigsten Industrienationen getroffen wurden. Das Leitbild dieser Ordnung ist das einer weltweiten Marktwirtschaft, das die am Handel Beteiligten als gleiche Partner behandelt. Da zur Zeit der Konzipierung dieser Ordnung die EL noch kein politisches Gewicht besaßen, kam es nicht zu besonderen Regelungen für den Handel zwischen EL und IL. Vereinfachend läßt sich sagen, daß diese Weltwirtschaftsordnung aus einem Minimum an Normen bestand, die für die Regelung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den westlichen Industrienationen als notwendig empfunden wurden. Trotz einiger inzwischen vorgenommener Erweiterungen[4] erweist sich diese Ordnung für die Gegenwart als unzulänglich. Folgende Entwicklungen haben dazu beigetragen.

---

[3] Vgl. dazu: *Ernst Ulrich Petersmann*, Die Dritte Welt und das Wirtschaftsvölkerrecht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 36, 1976, S. 492 - 550.

[4] So z. B. durch die Ergänzung des GATT durch Teil IV oder das Stabex-System der Exporterlösstabilisierung; vgl. u. a.: *Sydney Golt*, Developing Countries in the GATT-System, London 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Verlaufe des wirtschaftlichen Aufschwungs der europäischen Länder und Japans verkehrte sich die Dollar-Knappheit in ihr Gegenteil, und es zeigte sich, daß das Währungsabkommen insofern eine Lücke aufwies, als es keine Regeln für die monetäre Disziplinierung des Leitwährungslandes enthielt. Als sich die Bereitschaft westeuropäischer Länder verringerte, durch Annahme von amerikanischer Währung die fehlende monetäre Disziplin der USA zu tolerieren, kam es zum faktischen *Zusammenbruch des Bretton-Woods-Abkommens,* ohne daß dieses formal außer Kraft gesetzt worden wäre[5].

Mit der Beschleunigung des Wirtschaftswachstums in der Nachkriegszeit wurde in den IL die Einkommensdisparität zwischen Landwirtschaft und Industrie zu einem wachsenden Problem. Zahlreiche Länder entschlossen sich zu einer Stützung landwirtschaftlicher Einkommen mit Hilfe preispolitischer Maßnahmen, die eine *protektionistische Außenhandelspolitik* notwendig machten. Im Konflikt zwischen nationalen Zielen und der Einhaltung internationaler Spielregeln fiel in diesen Fällen die Entscheidung zugunsten der Verfolgung nationaler Ziele. Der normative Wert der GATT-Regeln wurde damit unterhöhlt. Dieselbe Wirkung ging von zahlreichen protektionistischen Maßnahmen aus, die die IL zum Schutz von Industriebranchen anwandten, deren Strukturschwächen mit der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums zutage traten.

Im Verlaufe der letzten drei Jahrzehnte wurden nicht nur bestehende weltwirtschaftliche Regeln entwertet. Es zeigt sich auch die Lückenhaftigkeit der in der Nachkriegszeit geschaffenen Ordnung. Dazu hat zu einem großen Teil der Prozeß der politischen Dekolonisierung und die zunehmende Bedeutung des Handels zwischen EL und IL beigetragen. Die EL nehmen am Welthandel noch weitgehend als Rohstoffexporteure teil. Sie drängen daher auf Sonderregelungen für den *internationalen Rohstoffhandel.* Solche Regelungen waren in der Havanna-Charta, die die Grundlage für eine neue Welthandelsordnung bilden sollte, ursprünglich vorgesehen, sie fanden aber keinen Eingang in das GATT[6]. Anders als in den Jahren 1947 - 48 können heute die Interessen der EL auf diesem Gebiet nicht mehr übergangen werden. Für die IL stellt sich dabei lediglich die Frage, ob sie den berechtigten Interessen der EL in einer Form Rechnung tragen, die sie ordnungspolitisch verantworten können.

---

[5] Vgl. dazu u. a.: *Otmar Issing,* Währungspolitik, internationale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 8. Band, Stuttgart usw. 1980, S. 522 - 542.

[6] *Hermann Sautter,* Zölle III: Handels- und Zollabkommen (GATT), in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (erscheint demnächst), sowie die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die in der Nachkriegszeit geschaffene Weltwirtschaftsordnung enthält auch keine Regelungen für die Kontrolle *privater Wirtschaftsmacht* im zwischenstaatlichen Bereich. Was also von den Industrieländern im Binnenraum als regelungsbedürftig angesehen wird, wurde im zwischenstaatlichen Verkehr dem freien Spiel privater Marktteilnehmer überlassen. In den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den westlichen IL entstanden daraus keine größeren Probleme. Ganz anders wird diese Lücke im internationalen Ordnungssystem von den Entwicklungsländern empfunden. Marktaufteilungen, Exportverbote, Lieferbeschränkungen u. ä. lassen in den EL häufig Reaktionen entstehen, die den von diesen Ländern selbst geforderten Ressourcentransfer behindern. Eine wettbewerbspolitische Ergänzung der internationalen Wirtschaftsordnung ist daher unerläßlich.

Eine derartige Ergänzung ist auch im Blick auf eine internationale Ordnung des *Ressourcentransfers* notwendig. In der Entstehungsphase der Weltwirtschaftsordnung der Nachkriegszeit waren sich alle Beteiligten darüber im klaren, daß ohne eine Verbesserung der Startchancen in den kriegszerstörten Ländern Europas die Einführung marktwirtschaftlicher Allokationsregeln im internationalen Wirtschaftsverkehr nicht zu rechtfertigen war. Das Ergebnis dieser Überlegungen war die Marshall-Plan-Hilfe.

Bei der Verbesserung von Startchancen in den Entwicklungsländern geht es um eine ungleich größere Aufgabe als diejenige, vor die sich die Initiatoren der Marshall-Plan-Hilfe gestellt sahen. Eine quantitative Erhöhung des Ressourcentransfers ist mit Sicherheit für eine Annäherung[7] der Entwicklungsniveaus nicht ausreichend, da die soziokulturellen Voraussetzungen für eine Entwicklung in der Dritten und Vierten Welt völlig andere sind als es diejenigen im kriegszerstörten Europa waren. Es ist aber ebenso sicher, daß *ohne* eine solche Erhöhung eine deutliche Verbesserung der Startchancen vieler EL nicht zu erreichen ist.

In der bisherigen Weltwirtschaftsordnung fehlt eine Regelung des Ressourcentransfers, die als *integrierter Bestandteil* eines internationalen Normengefüges angesehen werden könnte. Daraus entstehen Rückwirkungen auf die marktwirtschaftliche Organisation der Ressourcenallokation. Auf die Dauer ist eine marktwirtschaftliche Ord-

[7] „Annäherung" wird hier nicht im Sinne einer pauschalen Übernahme des Konsumstils und der Technologie der westlichen IL verstanden, sondern als Verbesserung der Grundbedürfnisbefriedigung, die allerdings ohne ein wachsendes Produktionspotential nicht auskommt. Die meisten EL haben sich dafür entschieden, dieses Ziel nicht in strikter „Abkoppelung" vom Weltmarkt zu verfolgen. Andernfalls wären Vorschläge für eine Neuordnung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen EL und IL weithin gegenstandslos.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen derart ungleichen Partnern, wie sie viele EL einerseits und die IL andererseits darstellen, ohne einen eigenständigen Transfermechanismus nicht funktionsfähig[8].

Angesichts der Tatsache, daß für wichtige Bereiche der internationalen Wirtschaftsbeziehungen und insbesondere der Wirtschaftsbeziehungen zwischen EL und IL entweder überhaupt keine Regelungen bestehen, oder daß ursprünglich vereinbarte Regeln durch vielfältige Durchbrechungen ihren normativen Wert verloren haben, erscheint es berechtigt, von einem *ordnungspolitischen Defizit* zu sprechen. Wenn heute über eine Neuordnung der Weltwirtschaft diskutiert wird, dann geht es also nicht so sehr um die Ersetzung einer in sich geschlossenen, für alle Beteiligten befriedigenden Ordnung durch eine neue, sondern um die Schließung wichtiger ordnungspolitischer Lücken. Insofern sind Bemühungen um eine Neuordnung der Weltwirtschaft unerläßlich. Sie können an verschiedenen Leitbildern orientiert sein. Im folgenden ist zu untersuchen, wie eine am Leitbild einer Sozialen Marktwirtschaft ausgerichtete Ordnung internationaler Wirtschaftsbeziehungen aussehen könnte. Dabei ist zunächst auf den Inhalt dieses Ordnungsprinzips einzugehen.

3. „Soziale Marktwirtschaft" als internationales Ordnungsprinzip

3.1 Zum Inhalt des Ordnungsprinzips „Soziale Marktwirtschaft"

Von einem „der Ausgestaltung harrenden, progressiven Stilgedanken", als den Müller-Armack die Soziale Marktwirtschaft einmal bezeichnet hat[9], kann nicht erwartet werden, daß er sich durch feststehende und un-

---

[8] Ob eine freie marktwirtschaftliche Arbeitsteilung zwischen ungleich entwickelten Ländern allein schon zur Angleichung der Entwicklungsniveaus dieser Länder führt, hängt von zahlreichen sozialen, politischen und ökonomischen Einflußfaktoren ab. Weder die Behauptung, eine solche Angleichung sei zwangsläufig, noch die entgegengesetzte Behauptung, eine „zirkuläre Verursachung" der Armut sei unvermeidlich (Myrdal), kann allgemeine Gültigkeit für sich beanspruchen. Die Zusammenhänge zwischen Entwicklung und Außenhandel sind zu komplex, als daß sie sich durch einfache Kausalketten dieser Art wiedergeben ließen. Zur These Myrdals vgl.: *Gunnar Myrdal*, Development and Underdevelopment, Cairo 1956, Teilabdruck in: *Gerald M. Meier*, Leading Issues in Economic Development, 2. Aufl., Oxford 1970, S. 479 bis 484; *ders.*, Ökonomische Theorie und unterentwickelte Regionen, Stuttgart 1959. Eine kritische Auseinandersetzung mit dieser These findet sich u. a. bei Willgerodt, bei dem das Vertrauen auf eine allein durch die Marktkräfte herbeigeführte Angleichung überwiegt. (*Hans Willgerodt*, Die Grundprobleme der Weltwirtschaftsordnung, in: Helmut Gröner und Alfred Schüller (Hrsg.), Internationale Wirtschaftsordnung, Stuttgart, New York 1978, S. 241 - 254).

[9] *Alfred Müller-Armack:* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Inte-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

umstrittene Definitionen wiedergeben läßt. Es entspricht vielmehr diesem Verständnis, wenn der Begriffsinhalt von „Sozialer Marktwirtschaft" einem Wandel unterliegt, der sich aus wechselnden, als regelungsbedürftig erkannten Zuständen ergibt. Die zahlreichen Varianten in der Interpretation dieses Ordnungsprinzips können hier nicht diskutiert werden[10]. Für die Zwecke der folgenden Überlegungen sei vielmehr von einer Zusammenfassung von Grundsätzen ausgegangen, von denen angenommen werden kann, daß sie ein relativ unumstrittenes Verständnis von „Sozialer Marktwirtschaft" wiedergeben.

An erster Stelle ist die Entscheidung für eine *marktwirtschaftliche Ressourcen-Allokation* zu nennen. Produktions- und Verbrauchsentscheidungen sollen dem Gewinn- und Nutzenkalkül privater Wirtschaftsteilnehmer überlassen bleiben. Wichtige Aufgaben des Staates bestehen darin, erstens einen funktionsfähigen Wettbewerb zu erhalten, zweitens Verzerrungen in der Ressourcen-Allokation zu verhindern, die durch Außerachtlassung externer Effekte entstehen können, und drittens für Rechtssicherheit unter Einbeziehung einer klar definierten Eigentumsgarantie zu sorgen, die auch eine eindeutige Bestimmung sachlicher und zeitlicher Grenzen privater Eigentumsrechte enthalten kann.

Zum Ordnungsprinzip „Soziale Marktwirtschaft" gehört zweitens die *Sicherung monetärer Stabilität und die Glättung von Marktschwankungen,* wo diese die Allokationseffizienz der Märkte beeinträchtigen. Ohne stabilen Geldwert ist keine statische oder intertemporale Allokationseffizienz möglich. Eucken hat deshalb vom „Primat der Währungspolitik" gesprochen[11]. Hinsichtlich einzelner Märkte kann die Stabilisierung von Preisschwankungen erforderlich sein, wenn diese den Einsatz der Faktoren in den jeweils produktivsten Verwendungsbereichen erschweren. In diesen Fällen sind Stabilisierungsmaßnahmen anzuwenden, die insofern marktkonform sein sollen, als sie sich an der langfristigen Gleichgewichtslage des Marktes orientieren. Schließlich können auch staatliche Maßnahmen zur Erleichterung marktinduzierter Strukturveränderungen zum Bestandteil einer Sozialen Marktwirtschaft gerechnet werden.

---

gration, Freiburg/Brsg. 1966, S. 10 f., zitiert nach *Reinhard Blum,* Marktwirtschaft, soziale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 5. Band, Stuttgart usw. 1980, S. 153 - 166, hier S. 154.

[10] Zu den verschiedenen Strömungen, die bei der Entstehung dieses Begriffs eine Rolle gespielt haben, vgl. z. B. *Reinhard Blum,* Soziale Marktwirtschaft, Tübingen 1969, sowie den Beitrag von *Otto Schlecht,* Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, S. 9 ff. dieses Bandes.

[11] *Walter Eucken,* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern und Tübingen 1952, S. 255 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein anerkannter Bestandteil dieser Ordnung sind drittens Maßnahmen, die auf das Ziel der *Startchancen-Gerechtigkeit und der Verteilungsgerechtigkeit* ausgerichtet sind. Es wird von der Erkenntnis ausgegangen, daß das Ergebnis marktwirtschaftlicher Allokationsprozesse immer auch die ursprüngliche Verteilung der Startchancen im Leistungswettbewerb widerspiegelt. Die Allokationseffizienz des Marktes als solche ist daher verteilungsneutral. Besteht ein Konsens darüber, daß die Startchancen ungleich verteilt sind, so kann den politischen Instanzen die Aufgabe zugewiesen werden, im Interesse einer Annäherung der Startchancen die individuelle Bildung von Sach- und Humankapital zu beeinflussen. Ein unbestrittener Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft ist ferner eine staatliche Sozialpolitik unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips: Selbsthilfe besitzt Vorrang. Für alle verteilungspolitischen Maßnahmen gilt, daß sie grundsätzlich über die Umverteilung des Marktergebnisses und nicht über die Beeinflussung des Marktprozesses erfolgen sollen.

Nur in ihrer Gesamtheit ergeben die genannten Ordnungselemente das, was wir „Soziale Marktwirtschaft" nennen können, die als Leitbild für die binnenwirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland weitgehend unumstritten ist. Umstritten ist dagegen die Übertragung dieses Ordnungsprinzips auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen IL und EL. Insbesondere im Blick auf eine Übertragung des dritten Ordnungselements bestehen seitens der IL erhebliche Vorbehalte, die in der unbefriedigenden Regelung bestehender Verteilungsmechanismen ihren Niederschlag finden. Geht man davon aus, daß nicht „Freie" sondern „Soziale" Marktwirtschaft eine erstrebenswerte Ordnung sei, so ist aber grundsätzlich nicht einzusehen, weshalb dieses Ordnungsprinzip nicht auch auf die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen IL und EL Anwendung finden sollte.

3.2 Einige grundsätzliche Bemerkungen zum Problem einer internationalen Ordnungspolitik

Gegen die Möglichkeit einer solchen Übertragung scheint zunächst die Tatsache zu sprechen, daß eine Ordnung internationaler Wirtschaftsbeziehungen nicht von denselben machtpolitischen Voraussetzungen ausgehen kann wie die Ordnung binnenwirtschaftlicher Beziehungen. Es wurde darauf hingewiesen, daß Rechtssicherheit und Eigentumsgarantien wichtige Bedingungen für eine funktionsfähige Marktwirtschaft sind. Auf nationaler Ebene werden diese Bedingungen durch ein verfassungsmäßiges Gewaltmonopol erfüllt, das sich auf den gesamten Wirkungsbereich des Marktprozesses erstreckt. In ähnlicher Weise können die Tätigkeit eines Kartellamtes als institutionelle Vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aussetzung für die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und ein einheitlicher Verwaltungsapparat als Voraussetzung für eine leistungsfähige Verteilungs- und Sozialpolitik angesehen werden. Im zwischenstaatlichen Verkehr fehlen diese Voraussetzungen: Es gibt keine Weltregierung und kein Welt-Kartellamt. Ist deshalb die Übertragung des Ordnungsprinzips „Soziale Marktwirtschaft" auf internationale Wirtschaftsbeziehungen von vornherein zum Scheitern verurteilt?

Die Gegenfrage lautet, ob nicht die Verwirklichung alternativer Ordnungsformen noch viel eher zum Scheitern verurteilt wäre oder ob sie Konsequenzen hätte, die in hohem Maße unerwünscht sind. Eine erste Alternative wäre die internationale Einigung zur Errichtung einer *globalen Planwirtschaft,* die einer Zentralbehörde weitgehende Lenkungsbefugnis für Produktion und Verbrauch in allen Ländern der Welt zuweisen würde. Diese Ordnungsform würde mit Sicherheit eine noch viel stärkere globale Machtzentralisierung erfordern als die Verwirklichung einer internationalen Sozialen Marktwirtschaft, die sich im wesentlichen auf die Etablierung von Spielregeln beschränken kann. Im übrigen wäre das System einer globalen Planwirtschaft sowohl aus ökonomischen als auch aus politischen Gründen nicht wünschenswert. Es ist zu vemuten, daß auch die Entwicklungsländer eine solche Ordnung nicht ernsthaft wollen und daß ihre Deklarationen eher der Ausdruck ordnungspolitischer Ratlosigkeit als konsistenter ordnungspolitischer Absichten sind.

Eine zweite Alternative könnte darin bestehen, daß ein *Nationalstaat ein globales Machtmonopol* erringt und für die weltweite Einhaltung von Spielregeln sorgt, die naturgemäß in erster Linie seinen eigenen Interessen angepaßt wären. Eine Ordnung dieser Art würde in einer gewissen Parallelität zur „pax britannica" stehen, die die machtpolitische Existenzbedingung für die liberale Welthandelsordnung des 19. Jahrhunderts war. Doch was von einem kosmopolitischen Standpunkt oder von der Perspektive des dominierenden Landes aus als Friedenssystem aufgefaßt werden kann, erscheint vom nationalen Blickwinkel der übrigen Länder her als „Imperialismus". Es ist nicht damit zu rechnen, daß in der Gegenwart ein Ordnungssystem dieser Art ohne massive internationale Gewaltanwendung aufrechtzuerhalten wäre. Seine Konsequenzen jedenfalls wären in höchstem Maße unerwünscht.

Es bleibt als dritte Alternative der Verzicht *auf eine konsequente, weltweite Ordnungspolitik.* Dies würde dem Eingeständnis gleichkommen, daß sich an den ordnungspolitischen Lücken und damit am Laissez-faire-System, das wir im Blick auf einzelne Bereiche der internationalen Wirtschaftsbeziehungen gegenwärtig besitzen, nichts

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wesentliches ändern läßt. Laissez-faire-Systeme sind aber instabil. Sie lassen ein Konfliktpotential entstehen, das früher oder später zu Systemänderungen führt. Die Konflikte in den gegenwärtigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen IL und EL sind unübersehbar. Belassen es die IL ordnungspolitisch beim status quo, so können diese Konflikte zu schweren Störungen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen führen, die mit großer Wahrscheinlichkeit auch die binnenwirtschaftlichen Verhältnisse der IL beeinträchtigen werden. Im günstigsten Fall können diese Konflikte schließlich zur Einigung über eine soziale Form internationaler Marktwirtschaft, im ungünstigsten, aber durchaus realistischen Fall können sie zum weltweiten Machtmonopol eines oder mehrerer Nationalstaaten führen. Soll diese letzte Konsequenz vermieden werden und will man sich den Umweg zur erstgenannten Ordnungsform, der evtl. mit hohen Opfern verbunden ist, ersparen, so bleibt die Erkenntnis, daß es für die Schaffung einer internationalen Wirtschaftsordnung nach dem Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft keine brauchbare Alternative gibt.

Im wesentlichen würde diese Ordnung aus einem System freiwilliger internationaler Abkommen bestehen, die die Rechte und Pflichten der beteiligten Staaten und der privaten Wirtschaftsteilnehmer auf den verschiedenen Gebieten der internationalen Wirtschaftsbeziehungen kodifizieren. Als Sanktionsmechanismus für den Fall der Verletzung vertraglicher Verpflichtungen käme der Entzug vertraglich zugesicherter Rechte infrage. Internationale Konsultationsverfahren könnten in Konfliktfällen zur Schlichtung beitragen. Die Grundidee einer derartigen Ordnungsform ist bereits in der Havanna-Charta und im GATT enthalten. Es käme darauf an, sie konsequenter als bisher durchzusetzen und auf diejenigen Bereiche anzuwenden, die bisher keine entsprechenden Regelungen erfahren haben, wie z. B. die internationalen Wettbewerbsverhältnisse und die internationale Einkommensverteilung.

Es ist hier nicht der Ort, detaillierte Vorschläge für die Lösung der wichtigsten Problembereiche aufzuzeigen[12]. Im folgenden geht es lediglich um den Versuch, eine gemeinsame Richtung für die Verfolgung einzelner Lösungsansätze anzugeben, wobei „Soziale Marktwirtschaft" das Stichwort für die Richtungsangabe ist. Es ist offensichtlich, daß die Ausarbeitung konkreter Abkommen und deren Verwirklichung erhebliche Anstrengungen und ein hohes Maß an internationaler Kooperationsbereitschaft erfordern würde. Die entscheidende Frage lautet

[12] Eine grobe Skizzierung solcher Vorschläge findet sich in: Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.), Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten vom November 1976 bis November 1977, 9. Band, Göttingen 1978, Gutachten v. 20. 11. 1976: „Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung", S. 777 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dabei nicht, ob die Verwirklichung solcher Lösungsansätze unrealistisch sei, sondern ob die IL eine Entwicklung sich selbst überlassen wollen, die wahrscheinlich zu einem für sie ungünstigen Ergebnis führen würde. Die Alternative dazu lautet, daß sie selbst die Initiative ergreifen und bewußt ein internationales Regelsystem anstreben, das sie ordnungspolitisch rechtfertigen können und das auf berechtigte Forderungen der EL eingeht.

3.3 Die internationale Ordnung marktwirtschaftlicher Ressourcen-Allokation

Zunächst sei nach den Forderungen gefragt, die sich aus einer konsequenten Anwendung des Prinzips marktwirtschaftlicher Ressourcen-Allokation auf weltwirtschaftlicher Ebene ergeben würden. Nach diesem Prinzip wird jede Produktion durch die Marktkräfte ihrem weltweit günstigsten Standort zugewiesen. Um diese Kräfte zur Wirkung kommen zu lassen, bedarf es der Beseitigung staatlicher Handelshindernisse. Importbeschränkungen sind allenfalls dann gerechtfertigt, wenn in einem Land dynamische, externe Vorteile bei der Produktion eines Gutes entstehen, die nur durch einen Erziehungsschutz zu verwirklichen sind. Zölle sind dafür allerdings nur eine zweitbeste Maßnahme für den Fall, daß die erstbeste Maßnahme einer Subventionierung aus verwaltungsmäßigen Gründen nicht durchführbar ist[13].

Seit Gründung des GATT sind zwar bedeutende Fortschritte im Abbau von Zöllen erreicht worden. Diese Zollsenkungen haben sich aber auf diejenigen Güter konzentriert, die im Handel zwischen den entwickelten Ländern eine wichtige Rolle spielen[14]. Für zahlreiche Güter, bei deren Produktion die EL komparative Vorteile besitzen, besteht in den IL noch ein vergleichsweise hoher effektiver Zollschutz. Seine Wirkung wird verstärkt durch zahlreiche nicht-tarifäre Handelshindernisse, die ebenfalls bei potentiellen Exportgütern der EL besonders ausgeprägt sind[15]. Eine marktwirtschaftliche Lenkung der Produktion erfordert also konzentrierte Anstrengungen zum Abbau der genannten Importhindernisse. Dies kann durch eine aktive Strukturanpassungspolitik der IL erleichtert werden, die ganz auf der Linie des Ordnungs-

[13] Zu den Motiven und wohlfahrtsökonomischen Wirkungen der Zollpolitik siehe *Warner Max Corden,* Trade Policy and Economic Welfare, Oxford 1978.

[14] Vgl. z. B.: *Joseph M. Finger,* GATT Tariff Concessions and the Export of Developing Countries, United States Concessions at the DILLON-Round, in: The Economic Journal, Vol. 84, 1974, S. 566 - 575; *ders.,* Effects of the Kennedy-Round, Tariff Concessions on the Exports of Development Countries, in: The Economic Journal, Vol. 86, 1976, S. 87 - 95.

[15] Vgl. z. B. *Axel D. Neu,* Tarifäre und nicht-tarifäre Handelshindernisse der Bundesrepublik Deutschland gegenüber Einfuhren aus Entwicklungsländern, Kieler Diskussionsbeiträge 20, Kiel 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

prinzips einer Sozialen Marktwirtschaft liegt, insofern sie marktinduzierte Anpassungsprozesse reibungsloser zu gestalten hilft[16].

Eine konsequente marktwirtschaftliche Ressourcenallokation darf auch die *Agrarproduktion* nicht ausklammern, bei der die protektionistische Politik der IL besonders ausgeprägt ist. In den europäischen Ländern wird aber selbst eine völlige Neuorientierung der landwirtschaftlichen Einkommensstützung auf ein System von Ausgleichszahlungen hin nichts mehr an der Tatsache ändern können, daß die Selbstversorgung im Inland bei vielen Produkten erreicht oder sogar überschritten ist. Angesichts der gegebenen Verhältnisse läßt sich nur noch von einem Mindesterfordernis marktwirtschaftlicher Produktionslenkung sprechen. Es besteht darin, auf eine weitere Förderung der Inlandsproduktion zu verzichten und die vorhandenen Agrarüberschüsse so auf den Weltmärkten unterzubringen, daß damit die Bemühungen der EL um eine Erhöhung ihrer landwirtschaftlichen Eigenproduktion nicht erschwert werden.

Ebenso wie den freien Zugang zu den Absatzmärkten erfordert die Verwirklichung des marktwirtschaftlichen Prinzips auch den freien Zugang zu den Liefermärkten, d. h. die Beseitigung von *Exportbeschränkungen*. In den letzten Jahren haben Industrie- wie Entwicklungsländer in der Verfolgung binnenwirtschaftlicher Ziele häufig derartige Beschränkungen eingeführt[17]. Insbesondere rohstoffreiche EL sahen darin eine Möglichkeit zur Verbesserung ihrer Austauschverhältnisse. Eine Beseitigung solcher Handelsschranken wird nur erreichbar sein, wenn sie Teil einer Gesamtregelung für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ist, die den EL unter anderem bessere Absatzchancen bei Industriegütern und wertbeständige Anlagemöglichkeiten für Divisenüberschüsse erlaubt. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß sich die Offenheit der Märkte nur im Sinne eines quid pro quo für Liefer- und Absatzmärkte verwirklichen läßt. Im übrigen würden sich durch eine konsequente Handelsliberalisierung in Verbindung mit einer internationalen Verteilungsordnung auch viele der Sonderregelungen erübrigen, die die EL für den internationalen Rohstoffhandel vorgeschlagen haben (auf die Probleme, die sich aus der Fluktuation

---

[16] Siehe z. B.: *Helmut Hesse*, Zum Konzept einer Handelsanpassungspolitik, in: G. Bombach, B. Gahlen, A. E. Ott (Hrsg.), Probleme der Wettbewerbstheorie und -politik, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 5, Tübingen 1976, S. 341 ff.

[17] *Hans R. Krämer*, Exportbeschränkungen, ein neues Problem der Welthandelsordnung, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 40, Juni 1975; *Horst Keppler*, Export Restrictions, the New Threat to International Trade Relations: A Partial and a General Equilibrium Model for Measuring their Effects, Ibero America-Institut der Universität Göttingen, Working Paper No. 23, Göttingen, April 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dieser Märkte ergeben, wird in anderem Zusammenhang eingegangen; siehe 3.4).

Der Abbau staatlicher Handelshindernisse auf der Export- und Importseite löst noch nicht das Problem *privater Wettbewerbsbeschränkungen* im internationalen Handel. Das GATT sieht hierfür keine Regeln vor. Es gibt bisher auch kaum andere Ansätze zur Lösung des Problems; die gemeinsame Wettbewerbspolitik im EG-Raum stellt einen der wenigen bisher unternommenen Versuche zur Kontrolle privater Wirtschaftsmacht im zwischenstaatlichen Bereich dar. Wichtigste Voraussetzung für den Abbau privater Wettbewerbsbeschränkungen im internationalen Handel ist eine konsequente nationale Wettbewerbspolitik sowie die Zusammenarbeit der Einzelstaaten bei ihren Bemühungen, einen funktionsfähigen Wettbewerb aufrechtzuerhalten[18].

In engem Zusammenhang damit ist die Aufgabe zu sehen, die *Rechtssicherheit* — unter Einbeziehung von Eigentumsgarantien — im zwischenstaatlichen Bereich zu erhöhen. Dies stellt ein besonderes Problem im Fall der multinationalen Unternehmen dar. Die EL fordern das Recht auf jederzeitige Enteignung ausländischer Investitionen nach inländischen Verfahrensregeln, zugleich aber auch einen verstärkten Ressourcentransfer durch diese Unternehmen. Beides zusammen ist nicht realisierbar. Zur Lösung des Problems werden bilaterale und multilaterale Investitionsschutzabkommen vorgeschlagen und zum Teil schon praktiziert, in denen die Rechte und Pflichten der privaten Unternehmen sowie der beteiligten Regierungen geregelt sind[19]. Sie sind im Zusammenhang mit den Kodizes für multinationale Unternehmen zu sehen, die durch die OECD und die UNO verabschiedet wurden, bzw. vorbereitet werden.

Die Verabschiedung eines Verhaltenskodex' für multinationale Unternehmen mag als völlig unzureichende Maßnahme zur Kontrolle grenzüberschreitender privater Wirtschaftsmacht angesehen werden. Es ist aber zu bedenken, daß nach vorherrschender Rechtsauffassung UN-Resolutionen, die mit großer Mehrheit, vor allem mit Zustimmung

---

[18] Siehe zu diesem Problembereich u. a.: *Hans Otto Lenel,* Zur Problematik der multinationalen Unternehmen, in: Ordo, Band 27, 1976, S. 183 - 222, wiederabgedruckt in: Helmut Gröner und Alfred Schüller, S. 23 - 43; *Josef Molsberger,* Internationale Wettbewerbsbeschränkungen, in: Helmut Gröner und Alfred Schüller, S. 45 - 55.

[19] *Gerhard Köpernik,* Das Instrumentarium des Bundes zur Förderung privater Direktinvestitionen in Entwicklungsländern, in: Recht der internationalen Wirtschaft, 1979, Heft 10, S. 669 - 675. Zum Vorschlag eines multilateralen Abkommens nach dem Vorbild des GATT siehe: *Paul Juhl,* Zur Bewältigung politischer Investitionsrisiken in den Entwicklungsländern — Das Konzept einer „Free Investment Area", in: Die Weltwirtschaft, 1976, H. 1, S. 191 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der wichtigsten Industrieländer zustandegekommen sind, völkerrechtsbindenden Charakter besitzen und deshalb von der nationalen und internationalen Rechtsprechung nicht mehr übergangen werden können. Nicht die Errichtung einer internationalen Kartellbehörde, die gegenwärtig unvorstellbar wäre, sondern die Zusammenarbeit der Regierungen bei ihrer Wettbewerbspolitik sowie der Abschluß internationaler Investitionsschutzabkommen erscheinen deshalb als vordringliche und auch erfolgversprechende Lösungsansätze.

3.4 Monetäre Stabilisierung und Ausgleich von Marktschwankungen als internationale Ordnungsaufgaben

Eine marktwirtschaftliche Organisation des internationalen Güterverkehrs setzt einen freizügigen internationalen Zahlungsverkehr bei monetärer Stabilität voraus. Diese Voraussetzung ist in einem Weltwährungssystem erfüllt, das erstens auf der freien Konvertierbarkeit nationaler Währungen beruht, das zweitens die Schaffung internationaler Liquidität am realen Bedarf orientiert, das drittens den Zwang eines Landes zur Anpassung an Zahlungsungleichgewichte nicht durch den leichten Zugriff auf Kreditmöglichkeiten beseitigt und das viertens realistische Wechselkurse erlaubt. Diese Forderungen stehen im Gegensatz zu vielen währungspolitischen Wünschen der EL. Sie drängen auf erleichterte Kreditfazilitäten beim IMF, um dadurch dem Anpassungsdruck von Zahlungsbilanzungleichgewichten entgehen zu können, und sie fordern eine Koppelung zwischen der Schaffung internationaler Liquidität und Ressourcentransfer durch Entwicklungshilfe.

Es ist zu befürchten, daß der zuletzt angesprochene *„link"* dazu verführen würde, die Entwicklungshilfe über den scheinbar leichteren Weg eines inflatorischen Zwangssparens zu finanzieren. Dabei steht nicht so sehr die Befürchtung im Vordergrund, die EL könnten bei einer Stimmenmehrheit im IMF der Schaffung von SZR über den internationalen Liquiditätsbedarf hinaus zustimmen. Zu der dafür erforderlichen Stimmenmehrheit werden sich die IL kaum bereit finden. Eher ist anzunehmen, daß die IL selbst der Versuchung nachgeben würden, durch eine internationale Geldschöpfung ihren Verpflichtungen gegenüber den EL nachzukommen[20]. Wird ein geregelter Mechanismus für einen internationalen Ressourcentransfer geschaffen (siehe 3.5), dann kann auf einen „link" verzichtet werden. Wird er in Ermangelung einer solchen Verteilungsordnung verwirklicht, so ist die Gefahr groß, daß die *Art* der Entwicklungsfinanzierung zu inflatorischen Verzerrungen führt, die letztlich die Voraussetzungen für eine reale *Erhöhung* des Transfers verschlechtern. Am Beispiel der Währungsordnung

[20] Bundesministerium für Wirtschaft, S. 803.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden also die negativen Folgen einer mit falschen Methoden betriebenen Verteilungspolitik besonders augenfällig.

Im Blick auf die Weiterentwicklung der internationalen Währungsordnung sind noch sehr viele Fragen offen, wie z. B. die nach der Konsolidierung des Dollar-Überhangs, nach der Wahl geeigneter Anpassungsmechanismen für die Wechselkurse oder die Frage nach der Feststellung des realen Liquiditätsbedarfs[21]. Sicher ist, daß ohne eine funktionale Trennung von Währungs- und Verteilungspolitik sachgemäße Lösungen für diese Fragen nicht zu finden sein werden.

Auch die *Glättung von Preisschwankungen* auf einzelnen Märkten wird nur dann erfolgversprechend sein können, wenn sie nicht mit verteilungspolitischen Zielen belastet wird. Die EL fordern insbesondere Maßnahmen zur Glättung von Preisschwankungen auf den internationalen Rohstoffmärkten. Sofern diese Maßnahmen auf eine ex ante-Stabilisierung abzielen, wären Störungen der Marktgleichgewichte in vielen Fällen unvermeidbar. Dies ergibt sich aus der Schwierigkeit, zutreffende Prognosen des mittel- und langfristigen Gleichgewichts durchzuführen. Selbst wenn — etwa durch „bufferstock"-Operationen mit einem beweglichen Preisband — eine ex ante-Stabilisierung der Weltmarktpreise gelänge, wäre sie durch eine ex post-Stabilisierung der Ausfuhrerlöse zu ergänzen, sofern die Preisschwankungen angebotsbedingt sind. Diese zuletzt genannte Regelung erscheint im übrigen für die Mehrzahl der Primärgütermärkte die einzig mögliche zu sein, da sie das kaum lösbare Problem der Prognose von Marktgleichgewichten umgeht[22]. Im Interesse einer effizienten Ressourcenlenkung sollten dabei eine Begünstigung der Rohstoffproduktion gegenüber der Herstellung von Fertigwaren sowie die Koppelung von Entwicklungshilfeleistungen an die Rohstoffausfuhren vermieden werden. Lösungen dieser Art müßten möglich sein, sofern der bestehende Bedarf an Entwicklungshilfe durch den zu errichtenden internationalen Verteilungsmechanismus abgedeckt werden kann.

Die Bundesregierung hat im Jahre 1978 ein weltweites Stabilisierungssystem für 25 Rohstoffe vorgeschlagen[23]. In Verbindung mit der

[21] *Alfred Schüller*, Reform des internationalen Währungssystems: Ausgangstatsachen, Ordnungsgrundsätze und Wege, in: Helmut Gröner und Alfred Schüller, S. 171 - 191.

[22] Vgl. zu diesem Fragenbereich u. a.: *Stefan Baron*, Zur Instabilität auf den internationalen Rohstoffmärkten. Preisstabilisierung als Instrument der Erlösstabilisierung — eine modelltheoretische und empirische Kritik am „Integrierten Rohstoffprogramm", in: Die Weltwirtschaft, 1977, H. 1, S. 175 bis 190; *Stefan Baron, Hans H. Glismann* und *Bernd Stecher*, Internationale Rohstoffpolitik — Ziele, Mittel, Kosten; Kieler Studien Nr. 150, Tübingen 1977.

[23] *Klaus Glaubitt, Wilfried Lütkenhorst*, unter Mitarbeit von *Georg Bien* und *Hans-Herbert Bormann*, Elemente einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Tübingen und Basel 1979, S. 28 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestehenden und in seiner Durchführung noch zu verbessernden IMF-Fazilität zur allgemeinen Ausgleichsfinanzierung verspricht dieser Vorschlag eine Lösung des Problems schwankender Exporterlöse. Die weitergehende Aufgabe einer Verstetigung der Preise auf Produzentenebene wird vermutlich nur durch nationale Maßnahmen gelöst werden können.

3.5 Eine internationale Verteilungsordnung

Die Übertragung einer auf Startchancen-Gerechtigkeit und Verteilungsgerechtigkeit ausgerichteten Politik auf die internationale Ebene erscheint besonders problematisch. Dies liegt weniger an den *theoretischen* Einwänden gegen eine solche Politik. Für die außenwirtschaftlichen Beziehungen gilt ebenso wie für die binnenwirtschaftlichen Beziehungen, daß die Verteilung des Marktergebnisses durch die Verteilung der Startchancen im Wettbewerb beeinflußt wird. Eine internationale Verteilungs- und Sozialpolitik ist daher nicht weniger gerechtfertigt als eine nationale, soweit man sich das Ordnungsprinzip der Sozialen Marktwirtschaft zu eigen macht.

Die Einwände gegen eine internationale Verteilungs- und Sozialpolitik sind *praktischer* Art. Werden durch eine solche Politik nicht die notwendigen Eigenanstrengungen der Empfängerländer gelähmt? Werden dadurch nicht neue Abhängigkeiten geschaffen? Besteht überhaupt die Möglichkeit, die wirklich Hilfsbedürftigen zu erreichen? — Einwände dieser Art ließen sich beliebig ergänzen. Sie zwingen zur Unterscheidung zwischen realistischen und unrealistischen Erwartungen im Blick auf die Entwicklungshilfe. Falsch wäre es jedoch, aus ihnen den Schluß zu ziehen, jede Form von Entwicklungshilfe sei abzulehnen. So weit gehen in der Regel auch ihre schärfsten Kritiker nicht. Die Folgerung aus den bisherigen Erfahrungen kann deshalb nur lauten: Entwicklungshilfe sollte so vergeben werden, daß sie in höherem Maße als bisher die Eigenanstrengungen der Empfängerländer motiviert. Die praktischen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung dieses Zieles sollten nicht zum Verzicht auf Entwicklungshilfe veranlassen[24], so wenig wie etwa aus den praktischen Schwierigkeiten bei der Durchführung einer effizienzsteigernden Handelsliberalisierung gefolgert wird, auf eine Handelsliberalisierung könne verzichtet werden.

Zwischen den beiden *Funktionen* der Entwicklungshilfe, einer Verbesserung der Startchancen der Empfängerländer und einer internationalen Sozialpolitik, kann häufig nicht streng unterschieden werden.

[24] Einen solchen Verzicht scheint dagegen Fritz W. Meyer zu fordern (*Fritz W. Meyer*, Entwicklungshilfe und Wirtschaftsordnung, in: Ordo, Bd. 12, 1960/61, S. 279 - 303, wiederabgedruckt in: Helmut Gröner und Alfred Schüller, S. 255 - 269).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungshilfe als internationale Sozialpolitik, etwa in Form einer Förderung der landwirtschaftlichen Produktion, der Verbesserung der Trinkwasserversorgung und ähnlicher Maßnahmen zur Befriedigung von Grundbedürfnissen, leistet zugleich einen Beitrag zur Verbesserung der Startchancen, da auf diese Weise die Innovationsbereitschaft und Leistungsfähigkeit der Bevölkerung wächst. Umgekehrt besitzen Maßnahmen zur unmittelbaren Verbesserung der Ausgangsbedingungen für den Entwicklungsprozeß, wie etwa eine gezielte Förderung des Primarschul- und Berufsschulwesens, auch eine konsumtive Wirkung.

Die *Aufbringung* öffentlicher Hilfe hängt bisher von den jährlichen Haushaltsentscheidungen der Geberländer ab. Zahlreiche Unwägbarkeiten und wechselnde politische Prioritäten sind die Kennzeichen dieses Bewilligungsverfahrens. Die Folgen sind eine Unstetigkeit im Mittelaufkommen und die dadurch bedingte Erschwerung einer rationalen Mittelverwendung. Daher wäre das Aufbringungsverfahren zu ändern, mit dem Ziel, die transferierten Mittel aus „freiwilligen Spenden ... in regelmäßig zu erfüllende Verpflichtungen umzuformulieren"[25].

Es gibt eine Reihe von Vorschlägen für eine entsprechende Änderung des Aufbringungsverfahrens[26]. Eine erste Möglichkeit ist die eines Systems von *Zuweisungen* aus den öffentlichen Haushalten der Geberländer zugunsten der Weltbankgruppe oder ähnlicher Organisationen. Die beteiligten Länder verpflichten sich in diesem Fall zu jährlichen Zahlungen, deren Höhe sich aus der Anwendung eines gemeinsamen Berechnungsschlüssels auf die jeweiligen nationalen Werte eines vereinbarten Indikators bemißt. In Analogie zur Finanzierung des Haushalts der Vereinten Nationen oder der Europäischen Gemeinschaften könnte an das Brutto-Inlandsprodukt als einem solchen Indikator gedacht werden[27]. Eine zweite Methode der Mittelaufbringung könnte

[25] Bundesministerium für Wirtschaft, S. 809.

[26] Siehe zum folgenden insbes.: *E. B. Steinberg* und *J. A. Yager* with *G. M. Brannon*, New Means of Financing International Needs, Washington 1978.

[27] Mit einer sarkastischen Beschreibung der dabei entstehenden praktischen Schwierigkeiten meint *Fritz W. Meyer* (S. 264 f.), solche Vorschläge zurückweisen zu können. Gleichzeitig meint er allerdings, der Gewährung von geschenkweiser Entwicklungshilfe „in den verschiedensten Formen" sei „keine Grenze gesetzt" (S. 265). Es wird nicht ganz klar, was diese letzte Bemerkung angesichts der grundsätzlich kritischen Haltung Meyers bedeuten soll. Ist sie als Forderung nach einem 100%igen anstelle des — bisher üblichen — 90 - 95%igen Zuschußanteils öffentlicher Hilfe westlicher IL und einer kräftigen Aufstockung dieser Hilfe zu interpretieren? Diese Interpretation stünde nicht im Gegensatz zu den hier vertretenen Vorschlägen. Ein Gegensatz besteht allerdings insofern, als Meyer die Vergabe der Entwicklungshilfe ausschließlich dem politischen Kalkül der Geberländer in einem bilateralen Verfahren überlassen will. Hier wird dagegen die Meinung vertreten, multilaterale Verfahren unter stärkerer Berücksichtigung objektiver Auf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in der vollständigen oder teilweisen Überlassung des Ertrages nationaler Steuern an die genannten Organisationen bestehen. Je nach der Ausgestaltung im einzelnen entspräche dies einem „gebundenen *Trennsystem* ohne Objekthoheit", einem *„Verbundsystem"* oder einem *„Zuschlagsystem"* beim vertikalen Finanzausgleich[28]. Eine dritte Möglichkeit der Mittelbeschaffung kann in der Besteuerung der sog. *„gemeinsamen Güter der Menschheit"* bestehen (Meeresnutzung, Nutzung der Erdumlaufsbahnen durch Satelliten, Nutzung von Sendefrequenzen usw.). Der Vorteil einer solchen Besteuerung wird darin gesehen, daß sie die traditionellen Steuerquellen der Nationalstaaten unberührt lasse und dadurch leichter durchführbar sei als eine Beteiligung an nationalen Steuern. Auf absehbare Zeit werden allerdings aus Steuern dieser Art kaum nennenswerte Finanzierungsbeiträge zu erwarten sein.

Vergleicht man die genannten Systeme, so läßt sich sagen, daß der Vorschlag einer Ertragsbeteiligung multilateraler Entwicklungsfonds an nationalen Steuern eine größere Automatik enthält als das Zuweisungssystem, jedoch eine gewisse Harmonisierung nationaler Steuersysteme voraussetzt. Deshalb wird als erster Schritt in Richtung auf eine Verstetigung der Mittelaufbringung wohl nur das Zuweisungssystem infrage kommen.

4. Schlußbemerkung

Es dürfte deutlich geworden sein, daß eine Konkretisierung der skizzierten Lösungsansätze nur in Einzelverhandlungen über spezifische Problembereiche möglich ist. Dabei müßte allerdings deutlich gemacht werden, in welchen ordnungspolitischen Rahmen diese Verhandlungen eingebettet sind. Bisher hat sich gezeigt, daß sachgemäße Lösungen in Währungsfragen, im Rohstoffhandel, in der Industrialisierungspolitik usw. häufig durch den Umverteilungsanspruch der EL blockiert wurden. Wird internationale Verteilungspolitik als eigener, *integrierter Bestandteil* einer Gesamtstrategie gesehen, so dürften problemspezifische Lösungen für die übrigen Bereiche eher möglich sein. Insofern könnte eine offensive Übertragung des Prinzips einer Sozialen Marktwirtschaft auf die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Entwicklungs- und

---

bringungs- und Verwendungskriterien seien vorzuziehen. Wer die Vergabe von Entwicklungshilfe ausschließlich als Mittel zur Durchsetzung kurzfristiger Eigeninteressen sieht, wird weder den Interessen der Empfängerländer noch seinen langfristigen Eigeninteressen gerecht.

[28] Siehe dazu: *Rolf Peffekoven,* Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 2. Band, Stuttgart usw. 1980; *Dieter Biehl,* Finanzausgleich IV: Internationaler Finanzausgleich, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 2. Band, Stuttgart usw. 1980, S. 689 - 713.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Industrieländern die gegenwärtige defensiv-pragmatische Haltung der IL mit den dadurch entstandenen Ausweglosigkeiten überwinden. Dazu bedarf es natürlich des politischen Willens in den IL. Insofern gilt: „The new economic order begins at home."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Technologietransfer als Strukturdeterminante des Ost-West-Handels

Von *Siegfried G. Schoppe*, Hamburg

1. Einführung

Strukturanalysen des Ost-West-Handels fördern regelmäßig gravierende und andauernde Exportschwächen der östlichen Länder bei technologieintensiven Gütern zutage[1]. Da die untersuchten Handelsnationen allesamt zu der Gruppe der Industriestaaten zählen, ist die Asymmetrie der Im- und Exportströme zunächst einmal überraschend; denn unter den gegebenen Umständen einer relativ analogen Industriestrukturentwicklung wäre nach der traditionellen Außenhandelstheorie mit substitutivem Warenaustausch zu rechnen. Das Datenmaterial belegt jedoch einen derart hohen Komplementaritätsgrad, wie er sonst nur bei Handelsbeziehungen zwischen Industrienationen und Entwicklungsländern auftritt.

Offensichtlich muß der Grund für die beobachteten permanenten Exportschwächen der östlichen Industrienationen in anhaltend gestörten Technologietransfer-Prozessen gesucht werden. Es wäre jedoch falsch anzunehmen, daß es sich ausschließlich um Störungen des internationalen Transferprozesses handelt; der Versuch, dem Technologietransfer-Problem durch Injektionen technologieintensiver Importe beizukommen, was unmittelbar die Asymmetrie der Handelsströme weiter verstärkt, hat das Exportproblem bisher kaum mildern können, da die Diffusion im nationalen Bereich weiterhin behindert ist.

Diese Ergebnisse stehen im krassen Gegensatz zur herkömmlichen Außenhandelstheorie, sofern sie sich auf den Technologietransfer als

---

[1] Vgl. *Peter Sager*, Die technologische Lücke zwischen Ost und West, in: Tatsachen und Meinungen, Bd. 18, Schweizerisches Ost-Institut, Bern 1971. Vgl. UN-ECE, Economic Bulletin for Europe, Vol. 29, 1977, Anhang, Tab. B. 1. Vgl. *Siegfried G. Schoppe*, Die sowjetische Westhandelsstruktur — ein außenhandelstheoretisches Paradoxon? Ökonomische Studien aus dem Institut für Außenhandel und Überseewirtschaft der Universität Hamburg, Bd. 31, Hrsg. Karl Schiller, Stuttgart u. New York 1980. Vgl. *Karl von Delhaes*, Wechselwirkungen zwischen Koordinationssystem und Technologietransfer — Ein Ordnungsproblem des intersystemaren Handels, in: Außenwirtschaftspolitik und Stabilisierung von Wirtschaftssystemen, Hrsg. Alfred Schüller u. Ulrich Wagner, Stuttgart u. New York 1980, S. 329 - 344.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strukturdeterminante beziehen. Zur Untermauerung dieser Behauptung seien ganz kurz die beiden Konzepte skizziert, die vorhersagen, daß technologische Lücken im Handel zwischen Industrienationen transitorischer Natur sind:

— der technological gap trade approach, kurz t. g. t. a. und

— der product life cycle approach, kurz p. l. c. a.

Außenhandel wird dem t. g. t. a. entsprechend[2] durch ein technologisches Know-how-Gefälle zwischen Ländern und Regionen initiiert. Im Gegensatz zum Heckscher-Ohlin-Ansatz sind die Produktionsfunktionen international nicht identisch[3].

Wenn ein im Schumpeterschen Sinne dynamischer Unternehmer in einem Land A einen technologischen Vorsprung in Form eines neuen Produktes realisiert, kommt es zu Demonstrationseffekten, die auch im Land B den Wunsch nach diesem Gut entstehen lassen. Zunächst führt dieser Wunsch zu Importen (down stream trade von A nach B), jedoch wird die in der Außenhandelsstruktur manifestierte technologische Lücke von den Unternehmern des Landes B nach Überwindung des „reaction lag" und der „learning period" durch Imitation beseitigt. Temporäre Nichtverfügbarkeit herrscht im Land B vom Zeitpunkt der Produktinnovation in A bis zum Zeitpunkt der Importsubstitution in B. Der Zeitraum des auf einer internationalen technologischen Lücke beruhenden Außenhandels ergibt sich als Differenz aus dem Imitations- und Nachfrage-Lag in B.

Im p. l. c. a.[4] werden drei Produkt-Lebensphasen unterschieden: „new product", „maturing product" und „standardized product". Wird das neue Produkt zunächst im Land A hervorgebracht, fällt dem Unternehmer dadurch eine monopolartige Stellung auf Zeit zu — mit geringer Nachfrage und Produktion. In der Reifephase setzen Nachfrage und Produktion in B ein. Ist das Produktionsverfahren standardisiert, erreicht das Land B volle Importsubstitution und wird häufig sogar zum

---

[2] Vgl. *Irving B. Kravis*, ‚Availability' and Other Influences on the Commodity Composition of Trade, in: The Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956, S. 143 ff. Vgl. *Michael V. Posner*, International Trade and Technical Change, in: Oxford Economic Papers, N.S. Vol. 13, 1961, S. 323 ff. Vgl. *Gary C. Hufbauer*, Synthetic Materials an the Theory of International Trade, London 1966.

[3] Vgl. *Mathias Lefeldt*, Analysekonzepte für den Außenhandel — Erklärungsgehalt und Grundlagen verschiedener Analysekonzepte für den Außenhandel unter besonderer Berücksichtigung bilateraler Handelsströme, Diss. Hamburg 1978, S. 39 - 41.

[4] Vgl. *Raymond Vernon*, International Investment and International Trade in the Product Cycle, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 80, 1966, S. 190 bis 207.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Exporteur auf Grund von Lohnkosten- oder anderweitigen Vorteilen sowie von rechtzeitigen horizontalen Direktinvestitionen aus Land A in Land B.

2. Die Prämissen der für Marktwirtschaften unterstellten Technologietransfer-Hypothese

Es wird deutlich, daß die in den beiden Konzepten des t. g. t. a. und p. l. c. a. so problemlos verlaufenden Technologietransfer-Prozesse bestimmte Systembedingungen voraussetzen, wie etwa: Rasche Informationsübertragung in und zwischen den Ländern, freien Güter- und Kapitalverkehr auch über die Grenzen, hohe Aktions- und Reaktionsgeschwindigkeit von Produzenten und Konsumenten, starke Anreize für Innovatoren und Frühadopter, elastische Reallokation von Ressourcen auf betrieblicher und volkswirtschaftlicher Ebene etc.

Das System, das diese Bedingungen realiter am besten erfüllt und unausgesprochen hinter den Konzeptionen steht, ist die Marktwirtschaft, die als Grundidee auch der westdeutschen Sozialen Marktwirtschaft gelten kann. Der hier angenommene Typus der Marktwirtschaft entspricht weder dem für die westliche Wirtschaftstheorie so wichtigen neoklassischen Modell des vollkommenen Wettbewerbs[5], noch der paläologischen, kapitalistischen Ausprägung des Systems; es handelt sich eher um einen Typus, der seine primäre Bedeutung dadurch erlangt, daß er vielen Ökonomen als Reduktionsmodell der komplexen Realität der sie umgebenden Systeme vorschwebt, wenn sie wirtschaftspolitische Erwägungen anstellen. In der Marktwirtschaft wird ein aktiver Staat vorausgesetzt, der aktiv gestaltende Wettbewerbspolitik betreibt, eine liberale Außenhandelspolitik zu verwirklichen trachtet und korrigierend in Wirtschaftsprozesse eingreift, wenn der Marktmechanismus aus politischer Sicht unerwünschte Folgen zeitigt.

Da es hier um die (optimale) Koordination von Technologietransfer-Entscheidungen geht, ist hervorzuheben, daß in der Regel dezentral über nationalen und internationalen Technologietransfer befunden wird — in den Unternehmen; der Staat kann da eingreifen, wo er ein Marktversagen zu erkennen meint. So kommt es zu einem bestimmten Mischungsverhältnis marktlicher und hierarchischer Abstimmung. (Wahlen und Verhandlungen als weitere denkmögliche Koordinationsmechanismen des Technologietransfers können hier vernachlässigt werden.)

---

[5] Vgl. *Jochen Röpke*, Die Strategie der Innovation. Eine systemtheoretische Untersuchung der Interaktion von Individuum, Organisation und Markt im Neuerungsprozeß, Tübingen 1977, S. 2, Fn. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie dieses Mischungsverhältnis im einzelnen beschaffen ist, hat das IFO-Institut in München für den konkreten Typus der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland empirisch erforscht[6]. Im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik induziert vor allen Dingen die *Nachfrage* die Hervorbringung und Verbreitung neuer Technologien. Dem *Staat* kommt beim Technologietransfer grundsätzlich eine subsidiäre Bedeutung zu. Allerdings hat er gewisse Bedingungen für ein günstiges Technologietransfer-Klima zu schaffen. Im Rahmen einer aktiven Forschungs- und Technologiepolitik fördert er bei Großunternehmen regelmäßig besonders zukunftsträchtige Schwerpunkte, bei kleineren und mittleren Unternehmen dagegen nur Primärinnovationen und Finanzierung. Er übernimmt damit solche Risiken (technische Fehlschläge, Finanzierungsrisiken), die sich aus der Sicht der Unternehmen als nicht versicherbar und untragbar erweisen und somit Technologietransfer-Barrieren darstellen.

Kleinere und mittlere Unternehmen, die dem Wettbewerbsdruck besonders stark ausgesetzt sind, haben einen hervorragenden Anteil an der Produktinnovation (Markteinführung); sie können dem großen Risiko der Marktselektion nur durch Inkaufnahme von Technologietransfer-Risiken entkommen, die gleichzeitig besonders gewinnträchtig sind. Die Stärke dieser Unternehmen liegt in ihrer Flexibilität: Es hat sich gezeigt, daß die Zeitspanne zwischen Erfindung und Innovation mit der Größe der Organisation zunimmt. Insofern ist die *Schumpeter*sche Hypothese, daß nur Großunternehmen technischen Fortschritt realisieren können, zu modifizieren.

Die Stärken der *Großunternehmen* dagegen liegen in den Phasen der Invention und Diffusion, denn nur sie sind in der Lage, die hohen Kapital- und Planungsrisiken zu tragen. Offensichtlich sind sich die Unternehmensleitungen der Neuerungsfeindlichkeit großer Organisationen sehr genau bewußt: Durch die Formation von Projektgruppen zwischen den Abteilungen, Fortbildungsmöglichkeiten, Verbesserung der internen Kommunikation, Dezentralisierung von Verantwortung, finanzielle Anreize, Förderung der Lernbereitschaft, interne Mobilitätsförderung und Beförderungsaussichten wird die Innovationsbereitschaft potentieller Innovatoren gefördert. Der Innovator soll auf diese Weise motiviert werden, gegen bestehende Organisationswiderstände und Beharrungsvermögen die Initiative zu ergreifen, gleichzeitig Fachmann und Manager der Neuerung zu sein und sie endgültig zu realisieren.

---

[6] Vgl. *Karl Heinrich Oppenländer,* The Role of Business and Government in the Promotion of Innovation and Transfer of Technology. Experience in the Federal Republic of Germany, in: East-West European Interaction, Vol. 3, Industrial Policies and Technology Transfer Between East and West, Ed. Christopher T. Saunders, Vienna a. New York 1977, S. 243 - 268 passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es ist hervorzuheben, daß dem *Individuum* als „change agent" eine bedeutende Rolle beim Technologietransfer zukommt, obwohl die meisten Neuerungen in und durch Organisationen realisiert werden. Die Organisationen dienen dabei der Risikoabschottung des Individuums vom System. Der „organisationslose" Innovator etwa als Unternehmer-Erfinder ist in seiner Bedeutung stark zurückgedrängt und durch den „professional innovator" ersetzt worden.

Dieser kurze Abriß der IFO-Forschungsergebnisse verdeutlicht, daß am Technologietransfer neben dem Markt die unterschiedlichsten Hierarchietypen koordinierend beteiligt sind. Dabei ist jeder Organisation ein bestimmter Teil der Risikoübernahme übertragen.

Von einer ausgedehnteren Behandlung des Technologietransfers und der Risikobewältigung in Marktwirtschaften soll hier abgesehen werden; es genügte zu zeigen, daß den Entscheidungsträgern die ganze Palette unterschiedlichster Koordinationsverfahren (Märkte — dezentralisierte Hierarchien — zentralisierte Hierarchien) für jeden Anwendungsfall zur Verfügung steht und das Technologietransferrisiko den Technologietransfer in der Regel nicht zu sehr hemmt, weil vielfältige Möglichkeiten der Risikoaufteilung (zwischen Individuen, kleineren und größeren Organisationen und dem Staat) gegeben sind.

3. Die für Marktwirtschaften unterstellte Technologietransfer-Hypothese

Bisher wurden die Prämissen der Technologietransfer-Hypothese diskutiert, die stillschweigend dem t. g. t. a. und dem p. l. c. a. zugrundeliegen; nun sei die Technologietransfer-Hypothese als solche explizit formuliert:

Technologietransfer-Prozesse laufen in und zwischen Marktwirtschaften relativ ungehemmt ab, weil das ganze Spektrum möglicher Koordinationsverfahren vom Markt über dezentralisierte Hierarchien bis hin zur zentralen Staatshierarchie zur Verfügung steht und die für Neuerungen erforderliche Ressourcenreallokation dezentral ad-hoc erfolgt.

Diese Hypothese sowie die dazugehörigen Prämissen mußten hier explizit entwickelt werden, weil die für *intra*systemaren Außenhandel entwickelten Konzepte des t. g. t. a. und des p. l. c. a. keine systembezogenen Erläuterungen beinhalten, sondern die Marktwirtschaft implizit voraussetzen. Aus dem Versagen der Konzepte bei der Erklärung des *inter*systemaren Außenhandels Ost-West ergibt sich jedoch die Notwendigkeit, die Systemspezifika hervorzuheben und im folgenden Prämissenabweichungen für den Fall der östlichen Industrienationen zu lokalisieren. Denn das Versagen des t. g. t. a. und des p. l. c. a. bei der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erklärung von Ost-West-Handelsstrukturentwicklungen ist zu gravierend, um an andere als systemspezifische Ursachen zu denken. Weder läßt sich bis heute ein Schließen der technologischen Lücke bei einzelnen Industrieprodukten oder in der Gesamt-Westhandelsstruktur entdecken, noch gibt es Anzeichen für die erfolgreiche Importsubstitution und Exportdiversifikation bei standardisierten Produkten im Produktlebenszyklus als Regel[7].

4. Systemspezifische Abweichungen von den Prämissen der westlichen Technologietransfer-Hypothese in Zentralverwaltungswirtschaften

Wie die Marktwirtschaft als eine Art „komplexitätsreduzierter Durchschnittstyp" westlicher Industrienationen angesehen werden kann, so ist auch die Zentralverwaltungswirtschaft ein vereinfachtes Durchschnittsmodell östlicher Planwirtschaften, das im Abstraktionsniveau der Realität verpflichtet bleibt und ebenso weit vom Vollkommunismus wie vom Modell einer vollkommenen Zentralverwaltungswirtschaft entfernt ist. Dieser Systemtyp ist — wie der Name schon sagt — durch staatliche zentrale Wirtschaftsverwaltung geprägt, wobei regelmäßig der Arbeits- und Konsumgütermarkt ausgenommen sind — in den Grenzen staatlicher Planung.

Auch die Außenwirtschaft untersteht staatlicher Regie in Form von Außenhandels-, Valuta- und Transportmonopolen des Staates. Bezüglich der Technologietransfer-Problematik ist besonders hervorzuheben, daß die Zentralverwaltung allein über Entscheidungskompetenz verfügt, daß die Verwirklichung der Technologietransfer-Pläne aber auf Betriebs-, Instituts- und Außenhandelsorganisations-Ebene zu erfolgen hat.

Der Typus der Zentralverwaltungswirtschaft ist nun daraufhin zu überprüfen, inwieweit er sich zum nationalen und internationalen Technologietransfer eignet und inwieweit er den reibungslosen R & D- und Produktlebenszyklus ermöglicht, wie er westlichen Innovations-, Technologietransfer- und Marketing-Konzepten zugrundeliegt.

Zu diesem Zweck kann auf Untersuchungen von Berliner u. a.[8] zurückgegriffen werden, die sich speziell mit dem sowjetischen Wirtschaftssystem auseinandersetzen. Einige der entscheidenden Untersuchungsergebnisse seien hier kurz referiert.

---

[7] Vgl. *Norman Scott,* Technology, Specialization and Foreign Trade, in: East-West European Interaction, Vol. 3, S. 29 - 47, passim.

[8] Vgl. *Joseph S. Berliner,* The Innovation Decision in Soviet Industry, Cambridge (Mass.), London 1976. Vgl. *Ulrich Hewer,* Zentrale Planung und technischer Fortschritt. Probleme seiner Organisation und Durchsetzung am Beispiel der sowjetischen Industrie, Berlin 1977. Vgl. *Siegfried G. Schoppe,* Die sowjetische Westhandelsstruktur — ein außenhandelstheoretisches Paradoxon?, Stuttgart u. New York 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Organisatoren von Zentralverwaltungswirtschaften vertrauen weder auf eine „invisible hand", die potentiellen Innovatoren auf mehr oder weniger sanfte Art den Weg zum Fortschritt weist, noch auf den „invisible foot", der überholte Produkte und rückständige Unternehmen unsanft aus dem Markt befördert; das hat die Konsequenz, daß alle Unternehmen auf den Technologietransfer bezogen zu konservativ-statischem Verhalten neigen und daß selbst nicht effiziente Unternehmen einen Hang zur „Unsterblichkeit" entwickeln, weil nicht Nachfrage-, sondern *Produktions*interessen den technischen Fortschritt bestimmen.

Wettbewerbsmodelle der Art, wie sie von Heuss (1965), Downie (1958), Arndt (1952) und Schumpeter (1911) entwickelt wurden, können auf ein solches System keine Anwendung finden, weil es an den erforderlichen Voraussetzungen fehlt[9]. Im Gegensatz zu den westlichen Industrienationen fehlt es an der breiten Palette zulässiger Koordinationsverfahren, die den Wirtschaftssubjekten die Flexibilität verleihen, auf unterschiedliche Anforderungen differenziert zu reagieren. Aus der Sicht der Systemtheorie oder des Systemvergleichs stellt die ausschließlich hierarchische Koordination von Technologietransfer-Aktivitäten — auch wenn sie mehr oder minder dezentralisiert erfolgt, einen Effizienzverlust dar. So muß zum Beispiel ein und dieselbe Hierarchie in eigener Verantwortung für die Auswahl der Forschungsvorhaben und -ergebnisse sorgen, ihre Entwicklung sicherstellen und ihre ökonomische Nutzung über die Dauer des Produktlebenszyklus zielstrebig verfolgen. Eine differenzierte Risikoaufteilung zwischen verschiedenen Entwicklungsphasen und Organisationen ist weitestgehend ausgeschlossen.

Vor allem fehlt es auch an raschen Änderungen der relativen Preise auf Faktor- und Produktmärkten, die neue Verfahren und Produkte stimulieren könnten.

Die Problematik des Wissenstransfers und damit der Neuerungskompetenz zentralkoordinierter Systeme läßt sich mit Röpke in diesen drei Thesen zusammenfassen:

„1. Der Inhalt neuen Wissens ist nicht vorhersehbar. Die Ergebnisse der Produktion neuen Wissens sind ungewiß. Die Produktion neuen Wissens gründet sich auf ‚echte' Entscheidungen, die einem Maximierungs- oder Optimierungskalkül nicht unterworfen werden können.

---

[9] Vgl. *Ernst Heuss*, Allgemeine Markttheorie, Tübingen u. Zürich 1965. Vgl. *Jack Downie*, The Competitive Process, London 1958. Vgl. *Helmut Arndt*, Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, Berlin 1952. Vgl. *Joseph Schumpeter*, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 6. Aufl., Berlin 1964 (1. Aufl. 1911).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Wenn ungewiß ist, wann und wo neue Ideen auftreten und welche Qualität sie besitzen, dann kann die Produktion neuer Ideen nicht zentral koordiniert werden, denn zentrale Koordination setzt die Kenntnisse der Ergebnisse des Handelns voraus.

3. Mit zunehmender Komplexität eines Systems wächst der Umfang echter Entscheidungen und damit die Notwendigkeit, Entscheidungs- und Koordinationsprozesse zu dezentralisieren[10]."

Damit wird die Zentralverwaltungswirtschaft als innovationsfeindliches System charakterisiert, das dazu tendiert, bestehende Systemstrukturen möglichst nicht zu verändern.

5. Gegenüberstellung der für Zentralverwaltungswirtschaften anzunehmenden Technologietransfer-Hypothese und der westlichen Technologietransfer- Hypothese

Aus den vorstehenden Ausführungen läßt sich die folgende Technologietransfer-Hypothese für Zentralverwaltungswirtschaften ableiten, die in diametralem Gegensatz zur Technologietransfer-Hypothese für Marktwirtschaften steht[11].

Technologietransfer-Prozesse in und zwischen Zentralverwaltungswirtschaften laufen verzögert ab, weil nur das zentral-hierarchische Koordinationsverfahren zur Verfügung steht und die für Neuerungen erforderliche Ressourcenreallokation zentral ex-ante erfolgen muß.

Aus den beiden *intra*systemaren Technologietransfer-Hypothesen ist zu folgern:

Wenn keinerlei Interaktionen zwischen Zentralverwaltungswirtschaften und Marktwirtschaften existieren, bleiben Zentralverwaltungswirtschaften in der technologischen Entwicklung immer weiter zurück.

Im Falle der Aufnahme von Technologietransfer-Beziehungen zu Marktwirtschaften gelingt es zwar, eine Vergrößerung des Abstandes zu verhindern; doch reichen Technologieimporte nicht aus, die technologische Lücke zu beseitigen (permanenter t.g.t.a.), weil die inneren Systemwiderstände eine ungestörte Diffusion externer Technologien verhindern.

Nur im Falle der

(a) Systemdezentralisierung (sprich: Systemveränderung) oder
(b) Verwirklichung einer Parallelwirtschaft (sprich: Technologieinseln außerhalb der Systembedingungen der Zentralverwaltungswirtschaft)

könnte die technologische Lücke im Außenhandel geschlossen werden.

---

[10] *Jochen Röpke*, Der importierte Fortschritt. Neuerungsimporte als Überlebensstrategie zentralkoordinierter Systeme, in: ORDO, Bd. 27, 1976, S. 235.

[11] Vgl. *Ronald Clapham*, Zum Einfluß der Wirtschaftsordnung auf den internationalen Technologietransfer, in: ORDO, Bd. 25, 1974, S. 189 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese *inter*systemare Hypothesenkonfrontation beruht nun — wie gezeigt wurde — auf vielfältigen *systemspezifischen* Prämissen, die im einzelnen kaum vollständig aufgeführt und richtig gewichtet werden können, um zu Strukturaussagen über den Ost-West-Handel zu gelangen.

6. Eine systemspezifische Hypothese als Beitrag zur Theorie des intersystemaren Außenhandels

Es soll daher versucht werden, eine einzelne — systemspezifische — Determinante für den intersystemaren Außenhandel zu isolieren, in der sich alle wichtigen Systemspezifika wie Lichtstrahlen in einem Brennpunkt bündeln lassen. Diese Vorgehensweise entspricht ältester außenhandelstheoretischer Tradition, denn auch die Kosten (wie auch immer definiert) als entscheidende Determinante innerhalb der Außenhandelstheorie komparativer Kostenvorteile stellen prinzipiell eine synthetische Kennziffer aus vielerlei Einflußfaktoren dar, wenn man über die einfache Arbeitswertlehre hinausgeht.

Es wurde bereits betont, daß der systemtheoretische Ansatz von „echten" Entscheidungen (Röpke) ausgeht, d. h. von Entscheidungen bei unvollkommener Information. Das trifft insbesondere für die hier im Vordergrund stehenden Technologietransfer-Entscheidungen zu, für die generell gilt: Eine der wichtigsten Entscheidungen unter Risiko ist die Innovationsentscheidung[12]. Da kein Individuum, keine Organisation und kein Wirtschaftssystem vor diesen Risiken gefeit ist, werden regelmäßig risikopolitische Maßnahmen als „Gestaltung unsicherer Werte" ergriffen[13], um Fehlentscheidungen zu vermeiden und die Folgen von Fehlentscheidungen zu mindern. Nun ist aber zu bedenken, daß es neben systemindifferenten ökonomischen Technologietransferrisiken auch *systemspezifische Risiken* gibt, die vom System selbst ausgehen und die Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte beeinflussen. So weist bereits Oberparleiter (1930) ausdrücklich darauf hin, daß in einer Zentralverwaltungswirtschaft „an die Stelle des Ungewißheitsfaktors Markt ... der der Lenkungsautorität"[14] tritt. Ferner sind die Organisationen, die der Risikobewältigung dienen sollen[15] (z. B. durch Risikoteilung),

[12] *Karl-Ernst Schenk,* Zum Vergleich der Innovationsorganisation in unterschiedlichen Wirtschaftssystemen, in: FS-Analysen, H. 8/1979, passim.

[13] *Lothar Streitferdt,* Grundlagen und Probleme der betriebswirtschaftlichen Risikotheorie, Wiesbaden 1973, S. 27 ff.

[14] *Karl Oberparleiter,* Funktionen und Risiken des Warenhandels, 2. Aufl., Wien 1955, S. 228.

[15] Vgl. *Oliver E. Willamson,* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization, New York a. London 1975, S. 20 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und die Verbreitung von Zukunftsmärkten[16] in den jeweiligen Wirtschaftssystemen unterschiedlich. Im Hinblick auf das zur Verfügung stehende risikopolitische Instrumentarium ergeben sich weitergehende systembedingte Konsequenzen. Insbesondere scheint die Verfügbarkeit solcher Instrumente wie: Verbesserung des Informationsstandes, Flexibilitätssteigerung durch Bildung von Eingreifreserven etc. systemspezifisch unterschiedlich ausgeprägt und unterschiedlichen Entscheidungsebenen zugeordnet zu sein.

Die jeweiligen Organisations-, Motivations- und Informationsspezifika in Markt- und Zentralverwaltungswirtschaften deuten darauf hin, daß rein hierarchisch koordinierte Systeme in bezug auf Flexibilität, Kommunikations- und Motivationssystem gemischt koordinierten Systemen eindeutig unterlegen sind, also im Hinblick auf risikopolitische Maßnahmen sehr wichtige Merkmale. Überdies ist aus der Organisationstheorie seit langem bekannt, daß bürokratische Organisationen Neuerungen möglichst vermeiden, weil diese Unsicherheit innerhalb der Hierarchie erzeugen. Diese Überlegungen führen zur folgenden systemspezifischen Hypothese in bezug auf die Ost-West-Handelsstrukturentwicklung:

Hierarchisch koordinierte Systeme sind gemischt koordinierten Systemen bei der Bewältigung von Technologietransfer-Risiken unterlegen; aus diesem Grunde spezialisieren sich die Handelspartner entsprechend ihren komparativen Vorteilen, indem

(a) Zentralverwaltungswirtschaften Güter exportieren, bei denen statische large-scale-Effekte genutzt werden können (das sind Rohstoffe und rohstoffreiche Massenprodukte etc.) und

(b) Marktwirtschaften solche Güter liefern, bei denen dynamische large-scale-Effekte zum Zuge kommen (das sind differenzierte und standardisierte Industrieerzeugnisse etc.).

Die komparativen Vorteile bei der Risikobewältigung also, nicht aber komparative Kostenvorteile und Faktorverfügbarkeiten, erklären somit die permanente technologische Lücke in der Ost-West-Handelsstruktur.

Die hier isolierte Außenhandelsdeterminante dürfte besonders kraß hervortreten, wenn intersystemare Handelsbeziehungen zwischen Partnern aufgenommen werden, die sich bezüglich der gewählten Koordinationsverfahren deutlich voneinander abheben (wie etwa die Zentralverwaltungswirtschaft der UdSSR und die Soziale Marktwirtschaft in Westdeutschland); bei stärker dezentralisierten sozialistischen Volkswirtschaften — also etwa in der ungarischen Westhandelsstruktur — dürfte der Einfluß der relativen Risikobewältigung im Hinblick auf den Technologietransfer bereits stark zugunsten anderer Bestimmungs-

[16] Vgl. *Peter Bernholz*, Grundlagen der Politischen Ökonomie, 3. Bd., Tübingen 1979, S. 131 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gründe zurücktreten; im intrasystemaren Handel schließlich — sowohl innerhalb zentralkoordinierter als auch gemischt koordinierter Systeme — müßte er sich gänzlich verflüchtigen und andere Faktoren hervortreten lassen.

Untersuchungen der westdeutschen Außenhandelsstruktur nach Ländern und Branchen stützen die hier hypothetisch abgeleiteten Ergebnisse[17].

7. Intersystemarer Außenhandel als risikopolitisches Instrument

In den östlichen Zentralverwaltungswirtschaften haben sich die Wirtschaftslenker längst mit dem Gedanken vertraut gemacht, daß die technologische Lücke im Westhandel infolge systembedingter Mängel nicht geschlossen werden kann; denn grundlegende Systemreformen scheiden aus, wie zaghafte Dezentralisierungsansätze und anschließende Rezentralisierungsmaßnahmen immer wieder zeigen. Um aber auch im Übergang zum technologieintensiven Wachstum hohe Wachstumsraten verwirklichen zu können, bedienen sie sich zunehmend intersystemarer Außenwirtschaftsbeziehungen, um den erforderlichen Technologietransfer sicherzustellen; dabei ziehen sie solche Transfers vor, bei denen sämtliche Risiken vom westlichen Partner übernommen werden. Insbesondere werden Kooperations- und Kompensationsgeschäfte sehr geschätzt, weil dabei regelmäßig die Prozeß- und Produktionsrisiken von westlichen Industrieunternehmen, die Bezugs- und Absatzrisiken von westlichen Handelshäusern, die Finanzierungsrisiken von westlichen Banken (und vom Staat in Form von Bürgschaften) und versicherbare Risiken von westlichen Spezialversicherungen übernommen werden.

In den westlichen Marktwirtschaften — insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland — ist man bisher gern bereit, das eigene risikopolitische Potential zugunsten der Außenwirtschaftsbeziehungen mit Zentralverwaltungswirtschaften einzusetzen. Dagegen wäre aus der Sicht der Sozialen Marktwirtschaft wenig einzuwenden, wenn sowohl die Art der Transaktionen als auch die beteiligten Partner liberalen Außenhandelsgrundsätzen entsprächen. Doch die östlichen Außenwirtschaftsmonopole ziehen bilaterale Vereinbarungen von Staat zu Staat vor und im Hinblick auf den Technologietransfer solche Transaktionen, die am besten der eigenen Wirtschaftsordnung entsprechen, das bedeutet

[17] Vgl. *Karl von Delhaes*, insbesondere Tab. 2, S. 332. Vgl. *Frank Wolter*, Factor Proportions, Technology and West German Industry's International Trade Patterns, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 113, S. 250 - 267. Vgl. *Hans-Joachim Bodenhöfer*, Technischer Fortschritt, Forschung und Entwicklung und Internationaler Handel: Der Fall der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 190, 1976, S. 152 - 169. Vgl. *Siegfried G. Schoppe*, passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

langfristige Verträge mit westlichen Großunternehmen[18]. Die verantwortlichen Politiker der Bundesrepublik Deutschland haben sich im Bereich des Osthandels von den außenwirtschaftspolitischen Grundsätzen der Sozialen Marktwirtschaft unter anderem auch deswegen entfernt, weil sie ihrerseits den Osthandel als risikopolitisches Instrument auf makroökonomischer Ebene betrachten; östliche und westliche Förderer der intersystemaren Wirtschaftsbeziehungen werden nämlich nicht müde, darauf hinzuweisen, daß exklusive Absatzmärkte in Zentralverwaltungswirtschaften die Beschäftigungsrisiken in Marktwirtschaften mindern helfen und daß langfristige Lieferverträge z. B. für Rohstoffe die Versorgungssicherheit des Westens erhöhen[19]. In den folgenden Ausführungen soll nun erörtert werden, ob die hier skizzierte Entwicklung tatsächlich die erhofften risikopolitischen Auswirkungen in Ost und West zeitigt.

8. Konsequenzen für die Soziale Marktwirtschaft

Da die östlichen Zentralverwaltungswirtschaften nicht bereit sind, ihre Wirtschaftssysteme innovationsfreundlicher zu gestalten, und statt dessen auf das Innovationspotential westlicher Marktwirtschaften zurückgreifen, wäre es ein Fehler, die permanente technologische Lücke im Ost-West-Handel als Indiz für einen Fehlschlag östlicher Technologietransfer-Bemühungen zu nehmen. Unter den gegebenen Bedingungen ist nichts anderes zu erwarten und es muß davon ausgegangen werden, daß die Zentralverwaltungswirtschaften auf diese Weise ihre drohenden Wachstumsrisiken in den Griff bekommen.

Dagegen dürfte das Ergebnis etwa für die Bundesrepublik Deutschland eher negativ aussehen, was nur zu leicht durch positive Außenhandels- und Technologietransferbilanzen verdeckt wird. Schon jetzt mehren sich die Anzeichen dafür, daß die Osthandelsbeziehungen das Beschäftigungsproblem in der westdeutschen Wirtschaft auf Dauer eher verschärfen als vermindern: Infolge der Verschuldungssituation haben die Staatshandelsländer ihre Defizite im Handel mit der Bundesrepublik in den letzten beiden Jahren drastisch reduziert, indem sie auf weiteres Importwachstum verzichtet haben und mit Helfe der nun massiv anlaufenden Kompensationslieferungen etc. ihre Exporte stark ausdehnen

[18] Vgl. *Alfred Schüller*, Osthandelspolitik als Problem der Wettbewerbspolitik. Kritische Bestandsaufnahme und Neuansatz für die Außenwirtschaftspolitik gegenüber Zentralverwaltungswirtschaften, Frankfurt a. M. 1973, passim.

[19] Vgl. *Alfred Schüller*, Stabilisierung oder Gefährdung der Marktwirtschaft durch staatliche Osthandelsförderung? In: Wirtschaftliche Kooperation mit Staatshandelsländern — Perspektiven und Risiken —, Hrsg. Reinhold Biskup u. a., Köln 1978, S. 55 - 85, passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konnten[20]. Da die sozialistischen Länder ihre Gegenlieferungen auf Produkte konzentrieren, die nur eine geringe Einkommenselastizität aufweisen, werden gerade die Sektoren vor zusätzliche Beschäftigungsprobleme gestellt, die ohnehin unter verschärftem Anpassungszwang stehen (Schiffbau, Textilindustrie, Glas- und Keramikindustrie, Holz- und Lederverarbeitungsindustrie)[21]. Per Saldo dürfte sich also schon heute — mit nahezu ausgeglichenen Handelsbilanzen — ein eher negativer Beschäftigungseffekt aus dem Osthandel ergeben, weil die Gegenlieferungen der Zentralverwaltungswirtschaften arbeitsintensiv sind. Infolge des geringen Anteils des Außenhandels mit Staatshandelsländern am Gesamtaußenhandel der Bundesrepublik Deutschland (Anteil der europäischen Staatshandelsländer 1979 gleich 5,1 v. H.)[22] fällt dieser negative Beschäftigungseffekt makroökonomisch kaum ins Gewicht; jedoch ist festzuhalten, daß die Beschäftigungsrisiken keinesfalls gemindert, sondern — insbesondere für bestimmte Branchen und mit zunehmendem Osthandelsvolumen — verschärft werden. Ebenso wie die keynesianische Konzeption der Beschäftigungsstabilisierung zu kurz greift, um die Beschäftigungseffekte des Osthandels auszuloten, zeugen auch die „neomerkantilistischen Bestrebungen um eine langfristig möglichst große mengenmäßige ‚Sicherheit' der Versorgung mit traditionellen Energie- und Rohstoffen"[23] von erheblicher risikopolitischer Kurzsichtigkeit. Statisches Versorgungsdenken, wie es sich in den langfristigen Erdgas-Lieferungsverträgen mit der UdSSR manifestiert, potenziert die Risiken der zukünftigen Energieversorgung eher als daß es sie vermindert; denn durch staatliche Einflußnahme wird hier die Abhängigkeit viel zu sehr auf einen Lieferanten konzentriert, dessen eigene nationalen und intrasystemaren Versorgungsprobleme immer prekärer werden[24] und dessen Lieferungen bei zukünftigen Vertragsverletzungen (seien diese nun beabsichtigt oder ökonomisch-technisch bedingt) sicherlich nicht juristisch erzwungen werden können. Hier werden nicht nur die Grundsätze der Risikoteilung verletzt, sondern auch die marktwirtschaftlichen Kräfte gehemmt, die auf andere Weise die Versorgungssicherheit erhöhen könnten[25].

---

[20] Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3, Zahlungsbilanzstatistik, Nr. 6, Juni 1980, Tabelle 2 c.

[21] Vgl. *Alfred Schüller*, Stabilisierung oder Gefährdung der Marktwirtschaft, S. 58 f.

[22] Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Tabelle 2 c.

[23] *Alfred Schüller*, Stabilisierung oder Gefährdung der Marktwirtschaft, S. 78.

[24] Vgl. CIA, Prospects for Soviet Oil Production. A Supplemental Analysis, Nr. ER 77-10425, Langley (Va.) 1977, unclassified.

[25] Vgl. *Alfred Schüller*, Stabilisierung oder Gefährdung der Marktwirtschaft, S. 77 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Expansion des Osthandels ist also offensichtlich nicht geeignet, die Beschäftigungs- und Versorgungsrisiken der Sozialen Marktwirtschaft zu vermindern, sondern viel eher, diese zu verschärfen.

Überdies ist zu befürchten, daß die Übertragung systemspezifischer Koordinationsprinzipien von den östlichen Zentralverwaltungswirtschaften auf die Soziale Marktwirtschaft zunehmend die Fähigkeit dieses Wirtschaftssystems beeinträchtigt, die Risiken des nationalen und internationalen Technologietransfers zu bewältigen. Denn diejenigen Unternehmen, die auf exklusiven Märkten in Zentralverwaltungswirtschaften langfristig operieren können, entziehen sich auf diese Weise dem Wettbewerbsdruck auf westlichen Märkten. Und die Großunternehmen der westdeutschen Energiewirtschaft genießen die staatlich ausgehandelte „Versorgungssicherheit", was der Suche nach Substitutionsmöglichkeiten und neuen Technologien der Energieeinsparung sicherlich nicht dienlich ist.

Ein wichtiges Zukunftsproblem der Sozialen Marktwirtschaft wird es sein, Beeinträchtigungen des eigenen Innovationspotentials infolge ausgedehnter Osthandelsbeziehungen zu vermeiden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Zum Referat von H. H. Glismann

Die Diskussion kreiste vor allem um die Themenbereiche der unvollkommenen Messung der Protektion und der Theorielosigkeit der Untersuchung.

Zunächst wurde ausgeführt, daß die Protektion nur zu einem kleinen Teil erfaßt worden sei; gerade in jüngster Zeit seien zahlreiche nichttarifäre Handelshemmnisse aufgebaut und verstärkt worden — wie etwa das „Triggerpreis-System" im Stahlbereich oder das Welttextilabkommen; überdies hätten allein die Wechselkursänderungen der siebziger Jahre eine erheblich größere Rolle gespielt als die Zölle. Andererseits wurde darauf hingewiesen, daß — in der Zeitreihenanalyse zum Beispiel — der „neue Protektionismus" sich deutlich in steigenden „Zollsätzen" niederschlage, was darauf beruhe, daß ein großer Teil dieses neuen Protektionismus in der EG zollwirksam sei (Bsp.: Anti-Dumping-Zölle). Was die erheblich größere Bedeutung der Wechselkursänderungen angehe, so wären nicht die Wirkungen von Zollmaßnahmen Gegenstand der Untersuchung gewesen, sondern die Einflußfaktoren der (politischen) Entscheidung zu mehr oder weniger Protektion.

In bezug auf den Vorwurf der Theorielosigkeit wurde insbesondere bezweifelt, daß die geprüften Thesen generell wirksam seien — etwa im Zeitablauf und/oder in unterschiedlichen politischen Systemen und Ländern. Auch hätte eine Theorie des Regierungshandelns — mit seinen Zielen und Einschränkungen — ebenso zu einer solchen Analyse gehört wie eine Theorie der Regierungssysteme und Verbände. Es wurde allerdings ebenfalls argumentiert, daß unabhängig vom gerade bestehenden politischen System — das heißt im Kaiserreich, im Dritten Reich, in der Bundesrepublik Deutschland oder in einem sozialistischen Land — der Mechnismus der Entscheidungsfindung immer auf eine „Rentenmaximierung" zurückgeführt werden könne, was seinen Ausdruck darin fände, daß in allen Systemen wirtschaftliches Wachstum und die Vermeidung von Arbeitslosigkeit große Bedeutung hätten. Daß hiermit nur ein Teil der Wirklichkeit erklärt würde, sei selbstverständlich und schon methodologisch nicht anders möglich. Überdies sei es nicht Ziel der Studie gewesen, eine umfassende Theorie der Regierungen und Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bände zu erarbeiten oder solche Theorien zu wiederholen. Es ging vielmehr darum, eine solche Theorie — wie sie etwa von A. Krueger erläutert wurde — am Beispiel Deutschlands im Längsschnitt und im Querschnitt empirisch zu überprüfen.

Schließlich wurde gesagt, daß der aus der Wirtschaftstheorie bekannte Zusammenhang zwischen Protektion und Sozialprodukt, Arbeitslosigkeit und Investitionsbedingungen dem getesteten Zusammenhang genau entgegengesetzt sei, daß also etwa die Investitionsbedingungen sich verbesserten, wenn Protektion abgebaut würde. Dem wurde entgegengehalten, daß, soweit möglich, in der Untersuchung versucht wurde, den überprüften Zusammenhang so zu formulieren, daß er nicht umkehrbar würde; dies geschah mit Hilfe von eingebauten Verzögerungen. Die These lautete daher, daß (u. a.) die Investitionsbedingungen vor n Jahren das Protektionsniveau von heute bestimmten.

Zum Referat von H. Sautter

Nachdem zu Beginn der Diskussion das Problem der Anwendbarkeit sogenannter „objektiver Indikatoren" bei der Bestimmung des Wechselkursanpassungsbedarfs und der Schaffung internationaler Liquidität angesprochen wurde, ging es im weiteren Verlauf zunächst um die Frage, inwieweit die im Vortrag genannten Vorschläge auf einen Weltdirigismus hinauslaufen würden und ob nicht die bestehende Weltwirtschaftsordnung viel zuwenig einem wünschenswerten Laissez-faire-System entspreche. Der Referent machte deutlich, daß der von ihm vorgeschlagene Ressourcentransfer bei einer Umverteilung des Marktergebnisses und nicht bei einer Beeinflussung des Marktprozesses ansetzt. Wird eine solche Umverteilungspolitik als „dirigistisch" abgelehnt, dann kommt darin die Überzeugung zum Ausdruck, daß nicht eine „soziale" sondern eine „freie" Marktwirtschaft das erstrebenswerte Leitbild sei. Weiterhin vertrat er die Meinung, daß ein Laissez-faire-System auf internationaler Ebene nicht weniger antiquiert sei als auf nationaler Ebene und daß das Festhalten an einer derartigen Position mit hoher Wahrscheinlichkeit zur außenpolitischen Isolierung führe.

In mehreren Diskussionsbeiträgen wurde das Problem der Beziehungen zwischen binnen- und außenwirtschaftlicher Ordnung angesprochen, da sich nach Meinung der Redner viele Entwicklungsländer binnenwirtschaftlich für eine andere Ordnung entschieden haben als westliche Industrieländer und daher nicht mehr für eine internationale soziale Marktwirtschaft zu gewinnen seien. Dem wurde entgegengehalten, daß sich Länder mit einer Zentralverwaltungswirtschaft zwar in der Tat kaum an einer internationalen Marktwirtschaft beteiligen werden, daß

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber in vielen Entwicklungsländern trotz des relativ starken Einflusses des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen ein großer Teil der Produktion über Märkte und nicht über zentrale Planungsinstanzen gesteuert werde.

Weitere Fragen befaßten sich mit Problemen bei der praktischen Durchführbarkeit möglicher Maßnahmen. Der Referent vertrat die Ansicht, daß bei der Konzipierung einer internationalen Verteilungspolitik ländermäßig nach Entwicklungsniveau, Hilfsbedürftigkeit usw. zu differenzieren sei und daß Schwierigkeiten, wie z. B. die Fehllenkung von Mitteln oder die Schaffung von „disincentives", durch gemeinsame Anstrengungen von Geber- und Empfängerländern gelöst werden müßten. Er äußerte sich skeptisch gegenüber der Wirksamkeit von „bufferstock"-Systemen und warnte vor der Übertragung europäischer Agrarmarktordnungen auf Entwicklungsländer. Im Blick auf die Frage nach der Durchsetzung von Spielregeln für einen funktionsfähigen internationalen Wettbewerb unterstrich der Referent die Notwendigkeit verbindlicher Vereinbarungen mit der Möglichkeit, Vertragsverletzungen mit dem Entzug vertraglich zugesicherter Rechte zu beantworten. Auf das Problem der unterschiedlichen Faktorausstattung und Faktormobilität zwischen Entwicklungs- und Industrieländern angesprochen, wies der Referent darauf hin, daß in der Weiterentwicklung des GATT seit Mitte der sechziger Jahre die Industrieländer vom Grundsatz der Reziprozität gegenüber den Entwicklungsländern deutlich abgerückt sind und die genannten Probleme deshalb nicht als Hinderungsgrund für die Beteiligung an einer internationalen sozialen Marktwirtschaft angesehen werden könnten.

Zum Referat von S. Schoppe

Die Diskussion begann mit Fragen nach einer Abgrenzung des im Vortrag verwendeten Risikobegriffs und nach den unterschiedlichen Risikobedingungen und risikopolitischen Instrumentarien in Ost und West. Der Referent machte zunächst deutlich, daß mit dem Begriff des Risikos die systemtypische, subjektive Risikoeinschätzung der Entscheidungsträger gemeint ist. Seiner Meinung nach sind die Unterschiede in den Risikobedingungen zwischen Ost und West erheblich. Östlichen Managern wird von der Zentrale nicht das erforderliche risikopolitische Instrumentarium zur Verfügung gestellt, um Fehlentscheidungen zu vermeiden oder deren Folgen zu begrenzen, da es z. B. an frei zugänglichen Informationen ebenso fehlt wie an frei disponiblen Finanzmitteln und Bezugsmöglichkeiten von Vorprodukten. Innovationserfolge kommen der Gesellschaft zugute, Mißerfolge ziehen aber persönliche Konsequenzen für den Betriebsleiter nach sich. Für west-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Unternehmer sind Innovationen zwar riskant, und es steht regelmäßig Privateigentum auf dem Spiel, doch birgt auch die Entscheidung gegen Innovationen ein erhebliches und im Zeitablauf zunehmendes Marktrisiko. Ein westlicher Unternehmer kann unterjährig flexibel reagieren und nationale sowie internationale Bezugs- und Absatzmöglichkeiten ad hoc nutzen. Obwohl weder im Osten noch im Westen die Innovationsvoraussetzungen als ideal bezeichnet werden können, verfügen westliche Marktwirtschaften bei komparativer Betrachtungsweise über ein größeres Innovationspotential.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wies der Referent darauf hin, daß der Ost-West-Handel sowohl in seiner Höhe als auch in seiner Struktur nicht mehr den früher zu beobachtenden Zufallsschwankungen unterliegt. Die östlichen Industrienationen nutzen den Weg der Technologieinfusion konsequent, und es gelingt ihnen, die Technologieimporte mit massenhaft erzeugten und arbeitsintensiven Standardprodukten zu bezahlen. Die Tatsache, daß die RGW-Länder ihre komparativen Vorteile der Risikobewältigung mit Hilfe des Westhandels voll ausschöpfen, während die westlichen Marktwirtschaften ihre komparativen Vorteile mindern, muß nach Meinung des Referenten als ökonomischer Preis für einen aus außenpolitischen Gründen geforderten intersystemaren Handel angesehen werden. Obwohl bei Joint Ventures die Risiken im wesentlichen von westlichen Unternehmen getragen werden und dies der Risikoaversion östlicher Betriebe entgegenkommt, werden solche Formen nur in wenigen Fällen zugelassen. Häufiger anzutreffen sind Kompensationsgeschäfte, die zwar nur wenig helfen, den technological gap zu schließen, aber die Zahlungsfähigkeit für weitere Technologietransfers sichern. Allerdings sind hier in Zukunft möglicherweise Marktstörungen in westlichen Ländern zu erwarten, wenn die Gegenlieferungen in Konkurrenz zu heimischen Produkten treten und zu einem Überangebot auf einigen Märkten führen. Auf eine entsprechende Frage hin hob der Referent noch einmal hervor, daß entgegen einer weitverbreiteten Meinung seiner Ansicht nach als Folge des Ost-West-Handels mittel- und langfristig eher negative Beschäftigungswirkungen zu erwarten sind.

Jürgen Schröder, Mannheim

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 8

Theoretische Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Kurt Rothschild, Linz

Dienstag, 16. September 1980, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie

Von *Philipp Herder-Dorneich*, Köln

1. Der aktuelle Stand der Ordnungstheorie

1.1 Ordnungstheorie in den einführenden Lehr- und Handbüchern

Die Entwicklung der Ordnungstheorie hat einen entscheidenden Markstein in dem von Walter Eucken geprägten Begriffspaar „Marktwirtschaft — Zentralverwaltungswirtschaft" gefunden. Die Wirtschaftswissenschaft hat sich seitdem weitgehend daran orientiert. Ein Rückblick auf die einführenden Lehrbücher zeigt dies deutlich.

In den Lehrbüchern aus den fünfziger und sechziger Jahren wird die Ordnungstheorie fast durchweg auf die Begriffe „Marktwirtschaft, Zentralverwaltungswirtschaft" konzentriert. Darüber hinaus werden im allgemeinen nur noch Mischformen berücksichtigt. Stellvertretend für die meisten anderen kann hier das volkswirtschaftliche Lehrbuch von Erich Schneider[1] aufgeführt werden. Die Abhandlung der Wirtschaftsordnungen nimmt in seinem Lehrwerk von 4 Bänden einen Raum von nicht ganz 9 (16)[2] Seiten ein[3]. Das entspricht einem Anteil von ungefähr 1 %. Es werden die „freie Verkehrswirtschaft" und die zentralgeleitete oder „kollektivistische Wirtschaft" sowie zwei Mischformen dargestellt. In der 12. Auflage 1965 wurde die Darstellung im wesentlichen nicht verändert. Während sich in der Auflagenfolge bis dahin eine Fülle von Neubearbeitungen und Aufnahmen neuer Theoreme findet, ist der Teil, der sich der Ordnungstheorie widmet, nahezu unverändert geblieben.

Ein Blick auch auf andere Lehrbücher der Zeit nach 1945 zeigt uns, daß sich die Bedeutung, die der Ordnungspolitik beigemessen wird, und die Art der Behandlung nicht[4] oder nur wenig[5] geändert haben.

---

[1] Vgl. *Erich Schneider*, Einführung in die Wirschaftstheorie, 1. Aufl., Tübingen 1947, S. 11 - 19.

[2] Das Kapitel über Ordnungstheorie umfaßte in der 1. Aufl. 9, in der 12. Aufl. 16 Seiten.

[3] Genau umgekehrt verhält es sich in dem Lehrbuch von Eucken. Er beschäftigt sich kaum mit Gleichgewichtstheorie. Vgl. *Walter Eucken*, Grundlagen der Nationalökonomie, Göttingen/Heidelberg 1959.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Etwas weitergehende Darstellungen ordnungspolitischer Probleme finden sich in Handwörterbüchern[6] und Lexika[7]. Hier werden meist

[4] Untersucht wurden folgende Lehrbücher (in chronologischer Reihenfolge des Erscheinens):
Otto Zwiedineck-Südenhorst, Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1948, S. 56 ff.; *Heinrich von Stackelberg,* Grundlagen der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Tübingen/Zürich 1951, S. 14 - 17; *Wilhelm Meinhold,* Grundzüge der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, München 1957; *Fritz S. Weber,* Kompendium der Nationalökonomie, Düsseldorf 1957, S. 68; *Carl G. Baier,* Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 1958, S. 16 ff.; *Adolf Weber,* Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Berlin 1958; *Georg N. Halm,* Wirtschaftssysteme, Berlin 1860; *Carl Zimmerer,* Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Düsseldorf 1960, S. 32 - 34; *Wilhelm Röpke,* Die Lehre von der Wirtschaft, Stuttgart 1961; *Hans Peter,* Strukturlehre der Volkswirtschaft, Göttingen 1963, S. 271 - 272; *Walter Weddigen,* Theoretische Volkswirtschaftslehre, Berlin 1964, S. 53; *Heinz Sauermann,* Einführung in die allgemeine Volkswirtschaftslehre, Teil 1, Wiesbaden 1965, S. 91 - 93; *Erich Preiser,* Nationalökonomie heute, München 1965, S. 40 ff.; *Erich Carell,* Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Heidelberg 1966, S. 40 ff.; *Werner Mahr,* Einführung in die allgemeine Volkswirtschaftslehre, Wiesbaden 1966, S. 22 - 35; *Eduard Mändle,* Grundlagen der Volkswirtschaftslehre, Düsseldorf 1967, S. 51 - 59; *Bernhard Külp,* Grundfragen der Wirtschaft, Köln 1967, S. 313; *Dieter Dahl,* Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, Wiesbaden 1968, S. 36 - 44; *Hans Ohm,* Allgemeine Volkswirtschaftspolitik, Berlin 1969, S. 147 ff.; *Ernst Heuss,* Grundelemente der Wirtschaftstheorie, Göttingen 1970, S. 19 f.; *Karl Brandt,* Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Freiburg 1970, S. 55 - 60; *Manfred Neumann,* Theoretische Volkswirtschaftslehre, Heidelberg 1973, S. 35 bis 50; *Wilhard Ponta,* Lehrbuch der Wirtschaftswissenschaften, Wiesbaden 1973, S. 30 - 32; *Andreas Paulsen, Rudolf Schilcher,* Allgemeine Volkswirtschaftslehre I, Berlin/New York 1974, S. 109 ff.; *Günther Hedtkamp,* Wirtschaftssysteme: Theorie und Vergleich, München 1974; *Arndt Heertie,* Grundbegriffe der Volkswirtschaftslehre, Berlin/Heidelberg/New York 1975, S. 170; *Hartwig Bartling, Franz Luzius,* Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, München 1977, S. 38 ff.; *Wolfgang Borgstede,* Volkswirtschaftslehre, Düsseldorf/Wien 1977, S. 158 - 163; *Helmut Schneider,* Mikroökonomie, München 1977, S. 105 - 112; *Wilhelm Henricksmeyer, Oskar Gans, Ingo Evers,* Einführung in die Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 1978, S. 21; *Ernst Helmstädter,* Wirtschaftstheorie I, München 1979, S. 7 - 8.

Die genannten Darstellungen gehen teils ausführlicher, teils nur skizzenhaft auf die dualistische Ordnungstheorie, ihre Mischformen und manchmal auf real anzutreffende Wirtschaftsordnungstypen ein.

[5] Etwas weitergehende Darstellungen bieten: *Richard Müller,* Grundriß der Volkswirtschaftslehre, Zürich 1969, S. 160 - 166; *Alexander Mahr,* Volkswirtschaftslehre, Wien 1959, S. 20 - 30; *Udo Müller, Hartmut Pohlmann,* Allgemeine Volkswirtschaftslehre, Einführung in die Mikroökonomik, Wiesbaden 1977, S. 77 - 108; *Hans Herbert von Arnim,* Volkswirtschaftspolitik, Frankfurt 1976, S. 76 ff.; *Manfred Streit,* Theorie der Wirtschaftspolitik, Düsseldorf 1979, S. 19 - 38.

[6] Handbuch der Wirtschaftswissenschaft, Köln/Opladen 1958, S. 930 ff.; Meyers Handbuch über Wirtschaft, Mannheim/Wien/Zürich 1970, Stichwort: Wirtschaftsordnung; Handwörterbuch der Volkswirtschaft, Wiesbaden 1978, Stichwort: Marktwirtschaft, Zentralplanungswirtschaft; HdSW, Stichwort: Wirtschaftsordnungen; HdWW, 1978, Stichworte: Marktwirtschaft, Wirtschaft der DDR, Marktwirtschaft, soziale.

[7] Gablers Wirtschaftslexikon, Wiesbaden 1967, Stichworte: Wirtschaftsordnung; Meyers Enzyklopädisches Lexikon, Mannheim/Wien/Zürich 1978, Stichworte: Marktwirtschaft, soziale; Zentralverwaltungswirtschaft, Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr Ansätze berücksichtigt, die Begriffsunterscheidungen sind differenzierter. Trotzdem finden sich immer wieder unter den Stichworten „Wirtschaftsordnung", „Marktwirtschaft" oder „Ordnungspolitik" Definitionen, die sich in der Darstellung des ordnungstheoretischen Dualismus „Marktwirtschaft — Zentralverwaltung" erschöpfen.

Aber selbst bei den weitergreifenden Darstellungen, die vielfältige Typen berücksichtigen[8], fällt auf, daß hinter ihnen kaum eine geschlossene Theorie steht, sondern sie sich auf Problembeschreibungen beschränken. So finden wir die Ökonomische Theorie der Politik aufgenommen oder die Probleme der Kollektivgüterlehre angerissen[9]. Die ordnungstheoretische Grundproblematik, die durch die Weiterentwicklung aufgedeckt wird, wird aber kaum berührt[10].

1.2 Stagnation der wissenschaftlichen Entwicklung

Die Untersuchung der herrschenden Lehrbücher und Lehrwerke führt somit vor Augen:

— Zumeist orientieren sich die ordnungstheoretischen Darstellungen an den beiden Idealtypen „Marktwirtschaft — Zentralverwaltungswirtschaft".

— Gemessen an dem ihr gewidmeten Raum wird der Ordnungstheorie offensichtlich nur geringe Bedeutung beigemessen.

— Im zeitlichen Vergleich zeigt sich keine oder nur eine sehr geringe Veränderung in der Lehre von der Ordnungstheorie.

Der Befund drängt uns die Frage auf, ob die ordnungspolitischen Probleme nach dem Zweiten Weltkrieg tatsächlich dreißig und mehr Jahre lang so unbedeutend geblieben sind[11] und ob tatsächlich nur wenige und unbedeutende neue wissenschaftliche Ansätze entwickelt wurden[12].

---

ordnung; Lexikon der Volkswirtschaft, München 1979, Stichworte: Marktwirtschaft, Wirtschaftsordnung, Wirtschaftssystem, Zentralverwaltungswirtschaft; Evangelisches Staatslexikon, Freiburg 1966, Stichwort: Wirtschaftssysteme; Staatslexikon (Görres Gesellschaft), Freiburg 1957 - 1963, Stichworte: Marktwirtschaft, Zentralverwaltungswirtschaft, Wirtschaftssysteme.

[8] Weitergehende Darstellungen siehe Handwörterbuch der Volkswirtschaftslehre sowie Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft.

[9] Vgl. ebenda.

[10] Eine Ausnahme bildet: Stichwort: Marktwirtschaft, soziale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft.

[11] Vgl. den folgenden Abschnitt: Problemgeschichte der Ordnungspolitik.

[12] Vgl. Abschnitt 3: Problemgeschichte der Ordnungstheorie.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Problemgeschichte der Ordnungspolitik

2.1 Das vordringliche Problem nach dem Krieg: die wirtschaftliche Grundordnung

Nach dem Zweiten Weltkrieg stand man zunächst vor dem Problem, eine neue Wirtschaftsordnung zu schaffen. Man mußte sich mit der hinterlassenen Kriegswirtschaft auseinandersetzen, die zentralverwaltungswirtschaftlich ausgerichtet war. Den Neuansatz formulierte die neoliberale Schule[13].

Das erste wichtige Datum des ordnungspolitischen Wandels setzte 1948 die Währungreform. Der letzte Bereich, der aus der Zentralverwaltung entlassen wurde, war die Wohnungswirtschaft 1961 nach dem sog. „Lücke-Plan".

Die innenpolitische Auseinandersetzung um die beiden Ordnungstypen fand ihre Fortsetzung in der Auseinandersetzung zwischen Ost und West[14]. Markante Daten sind hier: der Kalte Krieg Anfang der fünfziger Jahre und die Einleitung der friedlichen Koexistenz ab 1961.

Die Etablierung der Marktwirtschaft in der Bundesrepublik führte zum sog. „Wirtschaftswunder". Es war vor allen Dingen gekennzeichnet durch den Wiederaufbau der Industrie. Die Marktwirtschaft bot der Industrie die adäquate Ordnung, so daß eine rasche Expansion stattfand. Umgekehrt bestätigte das Wirtschaftswunder die marktwirtschaftliche Theorie.

2.2 Neue Bedürfnisse: Umverteilung

In dem Maße, wie die Grundbedürfnisse nach wirtschaftlicher Ordnung und industrieller Versorgung durch den Boom des „Wirtschaftswunders" befriedigt wurden, entstanden neue Bedürfnisse. Der Gedanke der Umverteilung beanspruchte mehr und mehr Aufmerksamkeit. Wilfrid Schreiber[15] wies in diesem Zusammenhang darauf hin, daß zwei grundsätzliche Umverteilungsprobleme zu unterscheiden seien: auf der einen Seite die *intertemporale* Umverteilung, d. h. Einkommens-

---

[13] Neoliberalismus tritt in vielen Formen auf, so daß man zögert, eine Variante in den Vordergrund zu stellen. Vgl. z.B. Ordoliberalismus, sog. Freiburger Schule, dazu die Ordo Jahrbücher.

[14] Paul Hensel, ein ehemaliger Assistent Euckens und sein posthumer Herausgeber, hat sich der Analyse der Zentralverwaltungswirtschaft und der Ost-West-Diskussion gewidmet. Vgl. dazu *Paul Hensel*, Grundformen der Wirtschaftsordnung. Marktwirtschaft-Zentralverwaltungswirtschaft, München 1972.

[15] Vgl. *Wilfried Schreiber*, Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, in: Erik Boettcher (Hrsg.), Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen 1957, S. 75 - 114.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

umschichtung aus der Phase des Erwerbslebens der Individuen in die erwerbslosen Phasen des Alters bzw. der Jugend, andererseits die *interpersonelle* Umverteilung, d. h. die Umverteilung von einkommensstärkeren zu einkommensschwächeren Schichten. Diese Gedanken prägten das System der dynamischen Rente von 1957. Ein solches System ließ sich nun aber nicht mehr mit Hilfe der gängigen Ordnungstheorie des Dualismus analysieren und gestalten, da es weder auf Märkten noch auf Zentralverwaltung beruhte[16].

2.3 Weiterentwicklung des sozialen Systems und der Marktsysteme

In der Folgezeit zeigte sich, daß die Systeme der sozialpolitischen Selbstverwaltung mehr und mehr zu umfassenden Versorgungssystemen wurden. Diese Systeme funktionierten ziemlich zufriedenstellend bis etwa 1970. Seither wurde ihre Steuerungsfähigkeit durch vielfältige Reformen gemindert. So wurde z. B. die Rentenversicherung Ende der siebziger Jahre durch einen Rentenberg überfordert[17]. Das System der Gesetzlichen Krankenversicherung hatte mit einer Kostenexplosion 1974 - 1976 zu kämpfen[18]. Damit stellten sich hier ordnungspolitische Fragen neuer Art[19].

Parallel zur Entwicklung der eben geschilderten Nichtmarktsysteme wandelten sich auch die Probleme der Marktwirtschaft. Die so erfolgreiche Ordnung des Wirtschaftswunders war grundsätzlich mikroökonomisch ausgerichtet gewesen. Als nun Mitte der sechziger Jahre die großen Zuwachsraten des Wirtschaftswunders abnahmen, wuchs die Sorge um Depressionen. Die Keynessche makroökonomische Theorie gab den Wirtschaftspolitikern die in dieser Situation erstrebten Instrumente an die Hand. Globalsteuerung wurde 1967 eingeführt. In ihr spielte die „Konzertierte Aktion" eine bedeutende Rolle, durch die die großen Wirtschaftsverbände mit in die Wirtschaftspolitik einbezogen wurden. Hier stellt sich die Frage: Wie ist Globalsteuerung in einer freien Verkehrswirtschaft denkbar? Wie sind Verbände ordnungstheoretisch zu erfassen und ordnungspolitisch zu integrieren[20]?

---

[16] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich*, Soziale Ordnungspolitik, Stuttgart 1979, passim.

[17] Vgl. *ders.*, Rentenversicherung als ordnungspolitisches Problem, in: Die Angestelltenversicherung, Nr. 4, 1979, S. 141 - 149.

[18] Vgl. *ders.*, Wachstum und Gleichgewicht im Gesundheitswesen. Die Kostenexplosion in der Gesetzlichen Krankenversicherung und ihre Steuerung, Opladen 1976.

[19] Vgl. *ders.*, Gesundheitspolitik als Ordnungspolitik, in: W. Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan, Baden-Baden 1980, S. 255 - 274.

[20] Die ordnungstheoretische Verbändelehre war Jahrhunderte ein durch die Kartelltheorie bestimmt. Neuere Ansätze entwickelten Galbraith, Briefs und Groser. Vgl. *J. Kenneth Galbraith*, American Capitalism — The Concept

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.4 Neue Bedürfnisse: Willensbildung

Im Anschluß an die mikroökonomischen Allokationsprobleme und die makroökonomischen Steuerungsprobleme tritt Anfang der siebziger Jahre die Befriedigung neuer Bedürfnisse in den Vordergrund. Das Interesse gilt der Willensbildung. Diesen zunehmenden Bedürfnissen nach Partizipation wollte die sozial-liberale Regierung entgegenkommen. Von 1969 an wurde dem Motto „Mehr Demokratie wagen" ein breiter Raum in der ordnungspolitischen Zielsetzung eingeräumt. Viele neue Bereiche wurden der Partizipation durch Demokratisierung[21] erschlossen[22].

Diese Welle der Partizipation erlebte Anfang der siebziger Jahre ihren Höhepunkt. 1973 erfolgte durch Oelkrise und Depression ein Bruch. Seither rückt zunehmend auch in das Bewußtsein der Bevölkerung, daß in Zukunft mit geringeren Wachstumsraten zu rechnen sein wird. In dem Maße, in dem es weniger zu verteilen gibt, verliert Partizipation an Anziehungskraft[23].

Dennoch bleibt festzuhalten, daß wichtige Institutionen der Partizipation geschaffen worden sind[24]. Diese neuen Willensbildungsprozesse gewinnen mehr und mehr an politischer Bedeutung und werfen somit neue ordnungspolitische Probleme auf.

2.5 Expansion des tertiären Sektors

Seit den fünfziger und sechziger Jahren bahnt sich in den westlichen, entwickelten Ländern, also auch in Deutschland, eine Umschichtung der Versorgungsbereiche an. Der Anteil der Dienstleistungen (tertiärer Sektor) beginnt zunehmend zu wachsen zu Lasten der Anteile der

---

of Countervailing Power, London 1964; *Goetz Briefs*, Laisser-Faire-Pluralismus. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters, Berlin 1966; *Manfred Groser*, Grundlagen der Tauschtheorie des Verbandes, Berlin 1979; *Philipp Herder-Dorneich*, Verbände und ihre ordnungspolitische Einordnung, in: Kurt Biedenkopf und Rüdiger von Voss (Hrsg.), Staatsführung, Verbandsmacht und innere Souveränität, Stuttgart 1977, S. 44 - 47.

[21] Demokratisierung bedeutet nicht unbedingt Erhöhung der Steuerungsfähigkeit. Zur Unregierbarkeit von Systemen vgl. *Franz Lehner*, Grenzen des Regierens, Königstein 1979, passim.

[22] So erschließen Studentenparlamente, Schülermitverwaltung, Kirchenräte der Mitbestimmung neue Bereiche.

[23] Allgemein zum Wählerverhalten und speziell zum Problem der Stimmenthaltung vgl. *Philipp Herder-Dorneich*, Konkurrenzdemokratie — Verhandlungsdemokratie, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1979; sowie *ders., Manfred Groser*, Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977, S. 115 und 121.

[24] Vgl. z. B. *Reinhold Herber*, Sozialökonomische Analyse der Wahlsysteme im Unternehmensbereich, Diss. Köln 1977.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anderen beiden Sektoren (Landwirtschaft und Industrie)[25]. Wir erleben seit etwa 1970 ein explosionsartiges Wachstum im Dienstleistungsbereich, Kostenexplosionen besonders im Gesundheitswesen, im Bildungswesen, aber auch im Verkehr und ein ständiges Aufblähen der Verwaltung. Dienstleistungen schaffen im Gegensatz zur Industrie Probleme, die von einer reinen Marktwirtschaft nicht leicht zu bewältigen sind[26].

2.6 Rückblick: Phasen der Sozialen Marktwirtschaft

Die von uns genannten und andere hier nicht eigens hervorgehobenen Probleme treten in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg typisch in Schüben auf. Müller-Armack, einer der Väter der Ordnungspolitik der Sozialen Marktwirtschaft, hat zwei Phasen unterschieden. Er sah die Wende zur zweiten Phase 1960[27]. Der Verfasser hat an anderem Ort[28] vier Entwicklungsphasen unterschieden und sie nach ihren markanten Vertretern benannt: 1. die Phase Eucken, ab 1936, 2. die Phase Erhard/Müller-Armack 1945 - 66, 3. die Phase Schiller 1967 - 72, 4. die gegenwärtige Phase. Unter Verweis auf die dortigen Darstellungen müssen wir uns aus Raumgründen mit diesem Hinweis hier begnügen.

3. Problemgeschichte der Ordnungstheorie

Im folgenden wollen wir die Ideenentwicklung der Ordnungstheorie in ihren Grundlinien kurz nachvollziehen, um zu untersuchen, ob die Stagnation des ordnungspolitischen Lehrstoffes wirklich darin begründet sein kann, daß wissenschaftlich keine neuen Beiträge zu verzeichnen gewesen sind.

3.1 Monisten

Die früheren Ordnungsvorstellungen gehen davon aus, daß grundsätzlich nur *ein* System existent sei. Es gilt, eine von Gott gewollte Ordnung (ordre naturel), also eine ideale Ordnung, anzustreben. Aus der Sicht der Physiokraten[29] besteht die ordnungspolitische Aufgabe darin, die Wirklichkeit (ordre positif) an den ordre naturel soweit als

---

[25] Vgl. dazu *Jean Fourastié,* Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, Köln 1954, sowie *W. Dettling u. a.,* Die Neue Soziale Frage, Bonn 1976, S. 65 ff.

[26] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich u. a.,* Zur Dienstleistungsökonomik, Berlin 1972, passim.

[27] Vgl. *Alfred Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, S. 267 ff.

[28] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich,* Wirtschaftsordnungen, S. 75 ff.

[29] S. *François Quesnay,* Tableau économique, London 1725, Übers. von Marguerite Kuczynski, Berlin 1965; *Richard Cantillion,* Abhandlung über die Natur des Handelns im allgemeinen, Jena 1931.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglich anzupassen. Bei den Klassikern verwirklicht sich die Ordnung von selbst[30].

3.2 Dualisten

In der Vorstellung der Vertreter des Neo- oder Ordo-Liberalismus gibt es grundsätzlich zwei Ordnungstypen: die Verkehrswirtschaft und die Zentralverwaltungswirtschaft (dualistische Ordnungstheorie). Im Gegensatz zu den Altliberalen heben sie die Notwendigkeit hervor, Ordnungen zu setzen und Ordnungspolitik aktiv zu betreiben[31].

3.3 Trialisten — Quarternalisten

Während die dualistische Ordnungstheorie lediglich zwei Entscheidungsmechanismen unterscheidet, werden von verschiedenen Autoren zusätzliche Entscheidungssysteme hervorgehoben.

So findet sich z. B. bei Boulding[32] die Dreierklassifikation „Tausch, Integrativbeziehung und Drohung". Einen anderen Ansatzpunkt finden wir bei Boettcher[33], der die Kooperation als einen eigenständigen Entscheidungsmechanismus neben Markt und Plan heraushebt. Dahl/Lindblom[34] unterscheiden vier Mechanismen, nämlich Markt (Preissystem), Hierarchie[35] (Verwaltung), Bargaining (Gruppenverhandlungen)[36] und Polyarchie (Wahl). Ihr Vierersystem hat weite Verbreitung gefunden.

---

[30] Der Gedanke der sich selbst realisierenden Ordnung findet sich vor allem bei *Adam Smith*, Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes, Gießen 1973, S. 30 ff.

[31] Vgl. *Walter Eucken*, Grundlagen, insb. S. 79; als moderner Vertreter des dualistischen Denkansatzes vgl. *Wolfram Engels*, Mehr Markt. Soziale Marktwirtschaft als Politische Ökonomie, Stuttgart 1976.
Die Weiterentwicklung des Denkansatzes von Adam Smith beschreibt Dobb; vgl. *Maurice Dobb*, Wert- und Verteilungstheorien seit Adam Smith — Eine nationalökonomische Dogmengeschichte, Frankfurt 1977.

[32] Vgl. *Kenneth E. Boulding*, Economics as a Science, New York 1970, S. 9 ff.

[33] Vgl. *Erik Boettcher*, Kooperation und Demokratie in der Wirtschaft, Tübingen 1974.

[34] Vgl. *Robert A. Dahl, Charles E. Lindblom*, Politics, Economics and Welfare, New York 1963. Eine Weiterentwicklung dieses Denkansatzes findet sich bei *Charles E. Lindblom*, Jenseits von Markt und Staat, Stuttgart 1980.

[35] Einen Überblick über die theoretische Aufarbeitung der Organisationsform „Hierarchie" gibt *Karl Kühne*, Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Ernst Helmstädter (Hrsg.), Neuere Entwicklungen in den Wirtschaftswissenschaften, Berlin 1978, S. 609 - 632.

[36] Zur Analyse von bargaining-Prozessen aus spieltheoretischer Sicht vgl. *Reinhard Selten, Werner Güth*, Macht Einigkeit stark? — Spieltheoretische Analyse einer Verhandlungssituation, in: Ernst Helmstädter (Hrsg.), S. 197 - 217.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.4 Pluralisten

Frey[37] sieht in der Tradition und im Zufall zwei weitere Entscheidungsmechanismen. Damit wird uns schon eine Reihe von sechs Mechanismen vorgelegt. Spätestens an dieser Stelle sollten wir uns jedoch fragen: Warum drei, vier bzw. sechs Mechanismen? Sollten sie wirklich ausreichend sein, die ganze Komplexität der sich uns darstellenden Realität hinreichend zu erfassen? In seiner Schrift „Soziale Kybernetik"[38] hat der Verfasser gezeigt, daß die Anzahl der Grundtypen grundsätzlich unbegrenzt zu denken ist. Außerdem lassen sich die Grundtypen jedereit kombinieren, so daß sich eine praktisch unendliche Vielfalt von Steuerungssystemen vorstellen und einrichten läßt[39].

3.5 Der Tausch als Elementartyp

Der Tausch läßt sich, wie der Verfasser an anderer Stelle gezeigt hat[40], als ein Elementarsystem ansehen, auf das sich alle Grundformen zurückführen lassen. Schon 1961 hat Homans[41] Hinweise auf eine allgemeine Soziologie des Tausches gegeben. Der Tausch weist eine Grundstruktur auf, die aus zwei Aggregaten (Anbietern und Nachfragern) und zwei Tauschströmen (Leistung und Gegenleistung) besteht. Er kann in sehr vielen Ausprägungsformen organisiert sein, so etwa als Tausch am Markt oder als Tausch in Form einer Wahl oder schließlich als Tausch zwischen Verbänden. Durch *Variation* lassen sich also aus dem Elementartyp Tausch eine Vielzahl von Grundsystemen des Tausches vorstellen. Durch *Kombination* lassen sich aus den variierten Grundsystemen komplexe Systeme organisieren[42].

---

[37] Vgl. *Bruno S. Frey,* Gesellschaftliche Entscheidungssysteme, in: WiSt, Heft 4, 1976, S. 157.

[38] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich,* Soziale Kybernetik — die Theorie der Scheine, Köln 1965. Zu den Grundlagen der Kybernetik vgl. auch *Norbert Wiener,* Kybernetik, 2. Aufl., Düsseldorf/Wien 1968.

[39] Mehrere verschiedene Wirtschaftssysteme hat der Verfasser beschrieben in: *Philipp Herder-Dorneich,* Wirtschaftssysteme, Opladen 1973. Das System des Gesundheitswesens findet sich in: *ders.,* Gesundheitsökonomik, Systemteuerung und Ordnungspolitik im Gesundheitswesen, Stuttgart 1980. Das System des Arbeitsmarktes wurde beschrieben in: *ders.,* Nicht-Markt-Ökonomik als Theorie der Sozialpolitik, in: Bodo Gemper (Hrsg.), Stabilität im Wandel, Festschrift für B. Gleitze zum 75. Geburtstag, Berlin 1978, S. 589 bis 598.

[40] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich,* Zur Theorie der sozialen Steuerung, Köln 1965.

[41] Vgl. *George C. Homans,* Elementarformen sozialen Verhaltens, Köln/Opladen 1968.

[42] Vgl. *Manfred Groser,* Grundlagen. Weitere Ausprägungsformen von „Tausch" nennt Charles E. Lindblom; vgl. dazu *Charles E. Lindblom,* Jenseits von, insbes. S. 68 - 96.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Paradigmenwechsel in der Ordnungstheorie

4.1 Entwicklung der These im Anschluß an Kuhn

Nach der Sichtung der Befunde können wir jetzt das Problem formulieren:

— Die Ordnungstheorie spielt in den gängigen einführenden Lehrbüchern der Neoklassik eine auffällig untergeordnete und nur wenig innovative Rolle.

— Demgegenüber haben sich die Ordnungsprobleme in unserer Wirtschaft zunehmend vermehrt.

— Auch das Angebot an neuen Theoremen ist stark gewachsen.

— Dennoch hat das wenig Einfluß auf die normale Wissenschaft[43] gehabt. Wie ist diese Diskrepanz zu erklären?

Zur Erklärung können wir die These vom Paradigmenwechsel herbeiziehen, wie sie Kuhn entwickelt hat. Da Kuhn sich fast ausschließlich auf die Naturwissenschaft bezog und von dort ausgehend ein wissenschaftstheoretisches Modell entwarf, können wir uns nicht direkt auf ihn stützen[44], sondern müssen versuchen, eigene wissenschaftssoziologische Thesen zu unserem speziellen ordnungstheoretischen Paradigmenwechsel zu entwickeln. Wir wollen dabei schrittweise vorgehen.

Grundthese ist, daß die Entwicklung der Wissenschaft nicht, wie in vielen Lehrbüchern dargestellt, kumulativ und kontinuierlich verläuft[45], sondern in revolutionsartigen Schüben. Die Ideengeschichten, die nachträglich geschrieben werden, pflegen allerdings die geistigen Schübe zu verwischen; sie stellen meist die neuen Ansätze ex post einfach als

---

[43] Kuhn spricht von der „normalen Wissenschaft", vgl. *Th. S. Kuhn,* Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt 1967, S. 38. Hier wird unter „normaler Wissenschaft" das gängige, am herrschenden Paradigma orientierte Forschen verstanden, das sich auch in den eingeführten Lehrbüchern niederschlägt. Vgl. dazu den ersten Teil dieses Aufsatzes.

[44] Ein Versuch, die Thesen Kuhns auf die Ökonomie zu übertragen, findet sich bei *Jürgen Frank,* Kritische Ökonomie, Reinbek 1975. Kuhn selbst bezweifelt, daß die Sozialwissenschaften schon Paradigmata besitzen: „... und es bleibt die Frage offen, welche Teilgebiete der Sozialwissenschaft überhaupt schon solche Paradigmata erworben haben." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 30.

Zur Diskussion zu Kuhns Thesen vgl. *Wolfgang Stegmüller,* Neue Wege der Wissenschaftsphilosophie, Berlin/Heidelberg/New York 1980. Die Aufarbeitung der neueren Folgediskussion findet sich bei *Imre Lakatos,* The Methodology of Scientific Research Programmes, Cambridge/London 1978.

[45] „Durch solche Hinweise erhalten Studierende und Fachleute das Gefühl, sie nähmen Teil an einer beständigen historischen Tradition. Und doch hat die vom Lehrbuch suggerierte Tradition, an der die Wissenschaftler teilzunehmen glauben, tatsächlich niemals existiert." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 149.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den weiteren Fall dar, in dem das Frühere als Sonderfall ohne weiteres aufgeht[46]. So kann rückblickend die neoklassische Ökonomik als der Sonderfall marktökonomischer Regelkreise im allgemeinen Modell einer sozialen Kybernetik erscheinen. Dennoch wird man deshalb nicht annehmen können, daß die geistige Entwicklung wirklich bruchlos vonstatten gegangen wäre.

Die revolutionsartigen Schübe sind bedingt durch die Bildung von wissenschaftlichen Gemeinschaften, wissenschaftlichen Verbänden, Schulen und Kartellen. Die wissenschaftlichen Gemeinschaften formen sich um ein erfolgreiches Erklärungsmodell (= Paradigma)[47], sie gewinnen Zulauf[48], wachsen und verfestigen sich. Sie werden schließlich so groß, daß sie selbst in sich genug wissenschaftliche Nachfrage bilden können, die in der Lage ist, das eigene wissenschaftliche Angebot aufzunehmen. Es entsteht so ein in sich geschlossener Ideenkreislauf: die „normale" Wissenschaft. Sie schlägt sich in den Lehrbüchern nieder, die wiederum im Kreis der normalen Wissenschaft gebraucht werden. Das System wird so allmählich umweltunabhängig.

In dieser Weise war das Paradigma der dualistischen Ordnungstheorie während der fünfziger Jahre erfolgreich. Es konnte die entscheidenden Ordnungsprobleme der Zeit von 1936 bis etwa 1957 voll erklären. Und zwar einerseits den Wechsel von der Marktwirtschaft zur Zentralverwaltungswirtschaft ab 1936 und dann andererseits den gegenläufigen Prozeß ab 1948 von der Zentralverwaltungswirtschaft zurück zur Marktwirtschaft. Auf das erfogreiche Paradigma folgt alsbald die Schulenbildung; sie braucht hier nicht weiter beschrieben zu werden.

4.2 Wandel der Funktion des neoklassischen Paradigmas

Das Paradigma erklärt nicht nur Welt, sondern schafft Welt[49]. — Das dualistische Modell der Ordnungstheorie war zunächst als Erklärungsmodell konzipiert worden; es wurde indes unter der Hand auch zum

---

[46] Vgl. dazu: *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 147 ff.

[47] Vgl. *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 193 ff.

[48] „Ihre Leistung (die der wissenschaftlichen Revolutionäre, der Verf.) war neuartig genug, um eine beständige Gruppe von Anhängern anzuziehen, die ihre Wissenschaft bisher auf andere Art betrieben hatten . . ." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 25.

[49] „Was ein Mensch sieht, hängt sowohl davon ab, worauf er blickt, wie davon, worauf zu sehen ihm seine visuell-begriffliche Erfahrung gelehrt hat." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 125. Dies veranschaulicht Stegmüller mit einem Beispiel aus der Physik, wonach ein „aristotelischer" Physiker einen an einer Schnur hängenden und schwingenden Stein als gehemmten Fall ansieht, während ein „galileischer" Physiker dies als Pendelbewegung wahrnimmt. Vgl. dazu *Wolfgang Stegmüller,* Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie, Bd. II, Stuttgart 1975, S. 497.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

normierenden Prinzip. Wenn nämlich Zentralverwaltung durch Zwang und Marktwirtschaft durch Freiheit definiert wird, ergibt sich daraus notwendig von selbst, daß Marktwirtschaft vorgezogen werden muß. Aus den „Grundlagen" werden „Grundsätze"[50]. Die Nachfrage nach Grundsätzen schien nachzulassen, als in der Bundesrepublik die Marktwirtschaft im wesentlichen durchgesetzt war. Die „weltschaffende" Kraft erwies sich jedoch weiterhin als fruchtbar. Nachdem nämlich die Ordnungsproblematik, die der Dualismus mit seinen Begriffen erfassen konnte, in der eigenen Volkswirtschaft mehr und mehr auszulaufen begann, entdeckte man neue Aufgaben in der Ost-West-Problematik. Die Ordnungstheorie verlagert ihr Arbeitsgebiet aus dem nationalen in den internationalen Raum zwischen Ost und West. Aus den Ordnungstheoretikern wurden zunehmend Ostspezialisten[51].

4.3 Reaktion auf neue Probleme

Während sich die „normale Wissenschaft" in der Schulenbildung verfestigt, ihr Paradigma pflegt und weiter ausbaut[52], entwickelt sich die Umwelt fort. Neue Probleme treten auf, die vom Paradigma nur mit zunehmender Schwierigkeit behandelt werden können[53].

Wir haben die neu auftretenden Probleme oben dargestellt. Sie verlagern sich zunehmend in den Bereich zwischen Markt und Staat, sind damit weder „Marktwirtschaft" noch „Zentralverwaltungswirtschaft", sondern Nichtmarktökonomik[54] und entziehen sich so dem begrifflichen Instrumentarium des Paradigmas der dualistischen Ordnungstheorie. Das alte Paradigma folgt zunächst der Problemverschiebung nach, indem es seine Begriffe ausweitet[55]. Unter „Markt" wird nun auch „Wahlstimmenmarkt" und „Verbändemarkt" verstanden[56]. Damit wird die Inadäquanz des alten Paradigmas zunächst verdeckt, aber die Frage,

[50] So wurden aus den Euckenschen „Grundlagen" die „Grundsätze". Vgl. *Walter Eucken,* Die Grundlagen der Nationalökonomie, sowie *ders.,* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern/Tübingen 1952.

[51] Vgl. die Aufgabenstellung des Ausschusses zum Vergleich von Wirtschaftssystemen des Vereins für Socialpolitik.

[52] „Durch Konzentration der Aufmerksamkeit auf einen kleinen Bereich relativ esotherischer Probleme zwingt das Paradigma die Wissenschaftler, ein Teilgebiet der Natur mit einer Genauigkeit und bis zu einer Tiefe zu untersuchen, die sonst unvorstellbar wäre." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 38.

[53] Mit der Zeit wird so „das dauernde Unvermögen erzeugt, für die Rätsel der normalen Wissenschaft die erwartete Auflösung zu finden". *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 80.

[54] Zur Konzeption der Nicht-Markt-Ökonomik vgl. die gleichnamige von Herder-Dorneich herausgegebene Schriftenreihe, Berlin 1972 ff.

[55] „Diese Wucherung von Versionen einer Theorie ist ein typisches Symptom einer Krise." Vgl. *Th. S.Kuhn,* Die Struktur, S. 83.

[56] Vgl. dazu z. B. *Wolfram Engels,* Mehr Markt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

was nun eigentlich der Unterschied zwischen „Markt" und „Wahlstimmenmarkt" ist, kann immer weniger zurückgehalten werden[57].

Der Erklärungswert des alten Paradigmas geht merklich zurück; viele geben es als Erklärungsmodell deswegen auf und verwenden es nur noch als Initiationsritus und als Bekenntnis, das formal zwar benutzt, an das man sich aber stillschweigend nicht mehr hält. Das Bekenntnis zum Dualismus wird in den Lehrbüchern in die Einleitungen verwiesen.

Neue Lösungsversuche treten auf; sie kommen zuerst von Außenseitern und von Wissenschaftlern, die nicht in die Schulen eingebunden sind[58]. Downs[59] und Olson[60] sind hier besonders zu nennen. Die Außenseiter schreiten alsbald selbst zur Bildung von „Gegenschulen"[61]. Die neuen Anregungen sind zunächst sehr vielfältig; die Begriffe sind verwirrend. Zum Beispiel: Ökonomische Theorie der Politik — Politische Ökonomik — Neue Politische Ökonomie — Ökonomische Systemtheorie — Soziale Kybernetik — Soziale Ordnungspolitik — usw.[62].

Die neuen Ansätze erkennen auch oft ihre eigene Neuheit noch nicht, oder sie suchen sie zu verbergen, um keine Angriffe der normalen Wissenschaft zu provozieren. So hat die Ökonomische Theorie der Politik sich lange Zeit als Anwendungsfall der Neoklassik ausgegeben. Sie hat sich wie diese auf Gleichgewichtsprobleme und auf mathematische Darstellungen festgelegt[63]. Das eigentlich Neue blieb damit weithin verdeckt; die Rezeptionsfähigkeit allerdings wurde erhöht.

---

[57] Vgl. *Philipp Herder-Dorneich,* Neue Politische Ökonomie und Ordnungstheorie, in: Dieter Duwendag und Horst Siebert (Hrsg.), Politik und Markt. Wirtschaftliche Probleme der 80er Jahre, Festschrift für H. K. Schneider, Stuttgart/New York 1980, S. 209 - 224.

[58] „Fast immer waren die Männer, denen diese fundamentale Erfindung eines neuen Paradigmas gelang, entweder sehr jung oder auf dem Gebiet, dessen Paradigma sie änderten, sehr neu." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 103.

[59] Vgl. *Anthony Downs,* Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968.

[60] Vgl. *Mancur Olson jr.,* Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968.

[61] Vgl. hierzu die von Tullock unter Mitarbeit von Buchanan u. a. herausgegebene Zeitschrift Public Choice.

[62] *Philipp Herder-Dorneich,* Schriftenreihe Nicht-Markt-Ökonomik, vgl. Fußnote 54.

[63] Vgl. dazu *Philipp Herder-Dorneich,* Politisches Modell zur Wirtschaftstheorie (Diss.), Freiburg 1957. Eine Teilauflage ist unter Pseudonym Fred O. Harding erschienen. Dieses frühe Werk des Verfassers hatte überwiegend Gleichgewichtsprozesse zum Gegenstand.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4.4 Das neue Paradigma

Allmählich kristallisiert sich das neue Paradigma positiv heraus: Die Institutionen *zwischen* Staat und Markt sollen untersucht werden. Sie sind zwar analog, aber komplexer aufgebaut. Ordnungstheorie der „normalen" Wissenschaft ist durch die Beschäftigung mit zwei Systemen (Markt und zentralverwaltender Staat) bestimmt, „Neue Ordnungstheorie"[64] ist demgegenüber allgemein die Beschäftigung mit sekundären Systemen, in denen Markt und Staat nur Sonderfälle (wenn auch sehr wichtige Sonderfälle) bilden.

Der Übergang zum neuen Paradigma kann jetzt also als Übergang vom Sonderfall zum allgemeineren Fall erfaßt werden. Das versöhnt die Anhänger des alten Paradigmas, denn sie haben ja weiterhin (wenn auch beschränkt) Daseinsberechtigung. Das neue Paradigma bringt die Vielzahl der Probleme auf einen gemeinsamen Nenner wieder zurück (Tausch als das Grundelement, aus dem die sekundären Systeme aufgebaut sind). Das neue Paradigma eröffnet einen Zugang zu vielen Problemen, die bisher als Außenseiterprobleme nicht zugelassen waren oder die nur theorielos behandelt werden konnten. Insofern ist das neue Paradigma „wirklichkeitsnäher"[65].

Das neue Paradigma ermöglicht aber auch, mit anderen Nachbarwissenschaften wieder gleichzuziehen[66], die sich mit denselben Fakten beschäftigen und sich eigene Zugänge erarbeitet haben[67].

Was steht der Annahme des neuen Paradigmas entgegen? Wenn es doch möglich erscheint, das neue Paradigma als den umfassenderen Fall, der das alte Paradigma als Sonderfall einschließt, zu erfassen, dürfte doch eigentlich der Widerstand der Anhänger des alten Paradigmas nicht so groß sein! Tatsächlich ist der Übergang vom alten zum neuen Paradigma doch mit einem Bruch verbunden, und eben das hat Kuhn gezeigt[68]. Sich den kumulativen Weiterentwicklungsprozeß nahtlos

---

[64] Vgl. dazu Warnfried Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan, passim.

[65] „Daraus ergibt sich, daß neue Paradigmata ... gewöhnlich doch eine große Zahl der konkretesten Bestandteile vergangener Leistungen bewahren und immer zusätzliche konkrete Problemlösungen gestatten." *(Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 181), vgl. aber auch ebenda, S. 182, die Ausführungen über Wahrheit.

[66] Vgl. dazu: *Kurt Hübner,* Kritik der wissenschaftlichen Vernunft, Freiburg/München 1978, S. 212 ff.

[67] Die Neue Politische Ökonomie z. B. ist interdisziplinär. So finden sich bei den Wissenschaftlern, die sich mit der Neuen Politischen Ökonomie beschäftigen neben Ökonomen u. a. auch Politologen, Soziologen und Juristen. Vgl. dazu die Aufsatzsammlung Erik Boettcher, Philipp Herder-Dorneich, Karl-E. Schenk (Hrsg.), Neue Politische Ökonomie als Ordnungstheorie, Tübingen 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorzustellen ist erst ex post möglich und das heißt *nach* dem vollzogenen Übergang. Zunächst aber befinden wir uns noch mitten in diesem Prozeß, und da ist es wichtig zu erkennen, daß das neue Paradigma die Ergebnisse, die aus dem alten Paradigma abgeleitet werden, neu interpretiert und dabei vielfach umpolt. Wenn das so ist, dann wird der harte Widerstand der Anhänger des alten Paradigmas gegen das neue Paradigma erklärlich. Sie sehen durch den Übergang ihr bisher so bewährtes Weltbild zerbrechen[69].

4.5 Konflikte zwischen altem und neuem Paradigma

Bei der Begrenztheit des Raumes, der uns hier zur Verfügung steht, können nur einige Beispiele für tiefgreifende Konflikte zwischen altem und neuen Paradigma aufgezeigt werden[70]. Das alte Paradigma der Ordnungstheorie stützt sich auf den Dualismus „Marktwirtschaft — Zentralverwaltungswirtschaft". Dabei wird Markt durch Freiheit, zentrale Verwaltung durch Zwang definiert. Hieraus folgt notwendig eine normative Entscheidung für die Option „Markt". Die andere Option fällt ebenso notwendig aus. Aus dem Modell ergibt sich also folgerichtig eine kämpferische Haltung des „entweder — oder". Zwischenformen scheiden praktisch aus, da die „Transformation der Ordnungen" notwendig schon bei geringfügigen Eingriffen in den reinen Typ kumulative Systemveränderung in Richtung auf den anderen Typ auslöst. Das neue Paradigma führt demgegenüber aus sich selbst heraus zu einer irenischen Haltung. Denn wenn es sehr viele Variations- und Kombinationsformen von freiheitlich dezentralen Tauschsystemen gibt, dann bedeutet das Abgehen vom freiheitlichen Organisationstyp „Markt" noch nicht notwendig die Hinwendung zum Typ „Zentralverwaltung" mit ihrem notwendigen Zwangssystem. Es gibt vielmehr für viele andere Möglichkeiten ebenfalls freiheitliche, dezentrale Tauschorganisationen und deswegen führt die Auseinandersetzung um neue Ordnungspolitik nicht unmittelbar zu einem kämpferischen „entweder — oder", sondern zunächst einmal zu einem nachdenklichen „was sonst noch?". Dem neuen Paradigma wird deswegen leicht und immer wieder „Aufweichung der Standpunkte", „keine feste Haltung",

---

[68] „Soweit ihre einzige Beziehung zu dieser Welt in dem besteht, was sie sehen und tun, können wir wohl sagen, daß die Wissenschaftler nach einer Revolution mit einer anderen Welt zu tun haben." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 123.

[69] „Es ist fast, als wäre die Fachgemeinschaft plötzlich auf einen anderen Planeten versetzt worden, wo vertraute Gegenstände in einem neuen Licht erscheinen und auch unbekannte sich hinzugesellen." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 123.

[70] Vgl. dazu auch *Philipp Herder-Dorneich,* Neue Politische Ökonomie und Ordnungstheorie.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„nicht eindeutiges Eintreten für die Freiheit" vorgeworfen. Das alte Paradigma mit seiner Fähigkeit zur Schwarz-Weiß-Zeichnung, zur Überpointierung, zur harten Fixierung, wird demgegenüber als eindeutig und als standfest angesehen. Das hat Konsequenzen bis in die Darstellungsmethode hinein. Das alte Paradigma ist in der Lage, sein vereinfachtes Weltbild zu mathematisieren, und es schöpft das weidlich aus. Mathematisierte Modelle bieten Exaktheit. Dualistische Ordnungstheorie und neoklassische Gleichgewichtstheorie sind deshalb in der Lage, eine enge Koalition einzugehen[71]. Die dualistische Ordnungstheorie einerseits bietet Marktwirtschaft als einziges vertretbares Systemmodell an, die Gleichgewichtstheorie ihrerseits entwickelt daraus exakte Verhaltensmodelle. So ergibt sich eine geschlossene Wissenschaftskonzeption, die mit einem hohen Grad von Exaktheit tatsächlich sehr viele Probleme erfolgreich angehen konnte. Die Frage ist nur, inwieweit diese Exaktheit auch weiterhin die Problemlage trifft. Sie zielt dann notwendig an der Wirklichkeit vorbei, wenn diese sich eben nicht nur in Märkten, sondern auch in anderen Formen organisiert. Gerade dieses ist zunehmend der Fall. Man schätzt, daß gegenwärtig etwa 40 % aller Preise reine Marktpreise sind; 60 % sind anders, also durch Nicht-Markt-Mechanismen zustande gekommen. Das neue Paradigma betont eben diese Nicht-Markt-Mechanismen. Damit wird der Konflikt des neuen Paradigmas zur Gleichgewichtstheorie offensichtlich. Die neoklassische Gleichgewichtstheorie bezieht sich nach dem Paradigmenwechsel zum größten Teil nur auf einen Sonderfall! Gleichgewichtsprozesse in den Nicht-Markt-Systemen laufen nicht in der gleichen Weise wie Marktprozesse ab. Sie sind weniger eindeutig und deswegen auch nicht von vornherein in so einfacher Weise mathematisierbar wie die neoklassische Gleichgewichtstheorie dies auf ihrem Gebiet gewohnt ist. Die ganze aufwendige Gleichgewichtstheorie der Neoklassik wird so in den Strudel des Paradigmenwechsels der Ordnungstheorie hineingezogen.

4.6 Gegenwärtiger Stand der Entwicklung

Wann bahnt sich also der Übergang vom alten Paradigma zum neuen Paradigma an? Kuhn weist darauf hin, daß der Übergang sich meist durch Generationenwechsel vollzieht[72]. Das alte Paradigma erhält sich

---

[71] So in den Lehrbüchern der „normalen Wissenschaft" von der Volkswirtschaft.

[72] „Eine neue wissenschaftliche Wahrheit pflegt sich nicht in der Weise durchzusetzen, daß ihre Gegner überzeugt werden und sich als belehrt erklären, sondern vielmehr dadurch, daß die Gegner allmählich aussterben und daß die heranwachsende Generation von vornherein mit der Wahrheit vertraut gemacht ist." *Th. S. Kuhn,* Die Struktur, S. 162.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

noch in den Lehrbüchern, während die nachwachsende Forschergeneration bereits vom neuen Paradigma ausgeht. Die wissenschaftliche Gemeinschaft um das alte Paradigma formiert sich unter dem Druck des aufkommenden neuen Paradigmas immer enger und schließt ihre Reihen immer dichter. Sie bremst dadurch selbst den Zuzug neuer Kräfte ab. Das neue Paradigma ermöglicht demgegenüber eine Vielzahl neuer Fragestellungen, die außerhalb der normalen Wissenschaft, d. h. in der Praxis und in den Nachbarwissenschaften, auf Interesse stoßen und so die neue Forschergeneration anziehen. Aber das können erst Hinweise auf die Zukunft sein. Wir befinden uns gegenwärtig in der Phase wissenschaftlicher Entwicklung, in der das Paradigma der dualistischen Ordnungstheorie noch voll die einführenden Lehrbücher beherrscht, hier aber seine Sterilität bereits sichtbar werden läßt. Demgegenüber tauchen in den allgemein weiterführenden Lehrbüchern und in den Lehrbüchern zu Spezialgebieten bereits Teile des neuen Paradigmas auf; die Konsequenzen, die auf das gesamte ökonomische Weltbild davon ausgehen, werden bereits deutlich sichtbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Relevanz der Cambridge-Theorie für die ordnungspolitische Diskussion[1]

Von *Bertram Schefold*, Frankfurt

1. Die Theorie der Sozialen Marktwirtschaft

1.1 Methodik

Die Gegenüberstellung der Cambridge-Theorie mit der in der Bundesrepublik traditionell geführten ordnungspolitischen Diskussion wird weniger durch politische Gegensätze, als durch eine methodische Inkongruenz erschwert. Die Wirtschaftspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft soll vor allem die Ordnung einer freien Wettbewerbswirtschaft bewahren und durch eine Sozialpolitik derart ergänzen, daß auch denjenigen, die außerhalb des Leistungswettbewerbs verbleiben, ein menschenwürdiges Dasein gesichert wird. Dieses programmatische Konzept bleibt in gewissem Grade unabhängig von einer bestimmten wirtschaftstheoretischen Grundlegung; es entstand historisch eher aus der Bemühung um institutionelle Abgrenzung von den in Deutschland durchlebten totalitären wirtschaftspolitischen Experimenten als aus einer positiven Wirtschaftstheorie[2]. Als konsequente Fortentwicklung Keynesschen Gedankenguts durch seine Schüler und jüngeren Mitarbeiter kann die Cambridgeversion der Volkswirtschaftslehre ihrerseits zwar auch als Antwort auf die Depression der dreißiger Jahre und damit als wirtschaftspolitisches Konzept verstanden werden, aber sie ist doch vor allem Analyse. Eine ihr entsprechende wirtschaftspoli-

[1] Den Professoren Lord *Richard Kahn*, Lord *Nicholas Kaldor*, *Robert Nield*, *Joan Robinson* und einigen jüngeren Mitgliedern der Cambridge Faculty of Economics danke ich für hilfreiche Diskussionen bei der Vorbereitung dieses Referats. Ich erlaube mir, im folgenden einen Querschnitt der so ausgedrückten Meinungen gelegentlich ohne weiteren Beleg als „die" Position der Cambridger Ökonomen anzuführen. Herrn Dipl. Vw. *Volker Caspari* danke ich für vorbereitende Arbeiten.

[2] *Alfred Müller-Armack*, Die Wirtschaftsordnung sozial gesehen, in: Ordo, Band 1, 1948, S. 125 ff. — *Alfred Müller-Armack*, Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HdSW), Band 9, Göttingen 1956, S. 390 ff. — *Reinhard Blum*, Marktwirtschaft, soziale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Band 5, Stuttgart 1980, S. 153 ff. — *Reinhard Blum*, Wirtschaftsordnung II: Wirtschaftsordnungspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), 23. Lieferung, 1980, S. 149 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tische Praxis läßt sich nicht eindeutig identifizieren; sie erscheint als unsystematische Sammlung pragmatischer Versuche, angesichts der Krisenanfälligkeit des kapitalistischen Systems ein Bündel möglicher wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu entwickeln, durch die wesentliche soziale Spannungen gemildert und Elemente des Liberalismus gewahrt bleiben können. Das Leitbild oder der „Stil" der Sozialen Marktwirtschaft scheint demnach mit mannigfaltigen Theorievarianten verträglich, solange nur die Grundstrukturen der Wirtschafts*ordnung* gefestigt werden, während die Cambridge-Theorie (wie auch die anderen von Keynes sich ableitenden angelsächsischen Ansätze) der Analyse primär mögliche Instrumente entnimmt und erst sekundär — wenn überhaupt je — sich zu überlegen bemüht, wie sich der gesellschaftliche Rahmen infolge getroffener Maßnahmen allmählich wandelt. Keynes selbst schwankte bekanntlich in seinen Bemühungen um eine ordnungspolitische Klärung der Konsequenzen seiner „Revolution"[3].

Die Unbestimmtheit des Ziels, zu dem diese pragmatische Orientierung des Keynesianismus schließlich führen wird, hat die deutsche Ordnungspolitik seit je beunruhigt. Andererseits erscheint der Glaube, man könne die Wirtschaftsordnung frei wählen — hier Marktwirtschaft, dort Zentralverwaltungswirtschaft —, während Interventionismus mit einiger Zwangsläufigkeit von der ersteren zur letzteren führe, von Cambridge aus gesehen abwegig: naiv in der unterstellten Wahlfreiheit, irrtümlich in der behaupteten Zwangsläufigkeit des Wegs in die Knechtschaft. „Wirtschaftsordnungspolitik" ist ein ins Englische kaum übersetzbarer Terminus.

Die methodische Inkongruenz kann nur durch eine wirtschaftstheoretische Fundierung der ordoliberalen Position und durch eine Präzisierung des ordnungspolitischen Gehalts des Keynesianismus überwunden werden. Ich will zeigen, daß die Konfrontation von Cambridge-Theorie mit deutschem ordnungspolitischem Denken unge-

[3] *John Maynard Keynes,* The Collected Economic Writings, herausgegeben von der Royal Economic Society, London 1972. — Der locus classicus, wo Keynes sich bemüht, die Wirtschaftsordnungspolitik für die General Theory zu skizzieren, ist natürlich das 24. Kapitel derselben (Concluding notes on the social philosophy towards which the General Theory might lead, Collected Writings, Band VII, S. 372). Auf der Suche nach der Erneuerung des Liberalismus berührte Keynes die Extreme; man vergleiche „a kind of symphathy with communism" in der tagebuchähnlichen Notiz über Einstein (Essays in Biography, Coll. Writings, Band X, S. 383) mit dem mysteriös verkürzten Vorwort zur deutschen Ausgabe der Allgemeinen Theorie (Vgl. *Bertram Schefold,* The General Theory for a totalitarian state? A note on Keynes's preface to the German Edition of 1936, in: Cambridge Journal of Economics, 1980, S. 175 f.). Liest man jedoch das Gesamtwerk oder die dafür repräsentativen „Essays in Persuasion" (Coll. Writings, Band IX) im Zusammenhang, begreift man, daß Keynes im Grunde seinem kulturell bestimmten Liberalismus immer treu geblieben ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

achtet der Unterschiede in Haltung und Methode fruchtbar werden kann, wenn — nach Anwendung der Cambridge-Kritik auf das neoklassische Fundament des Ordoliberalismus — der von der Hypostasierung des neoklassischen Rationalitätsbegriffs befreite Wirtschaftsstilgedanke benutzt wird, um verschiedene Formen der wirtschaftlichen Entwicklung zu beschreiben, die sich nicht nur nach Grad und Form der Staatsintervention und der Marktform unterscheiden. Der Charakter der Alternativen im möglicherweise bevorstehenden Stilwandel der Sozialen Marktwirtschaft mag dadurch deutlicher werden.

1.2 Historismus und Liberalismus

Liberalismus, Ordoliberalismus und Soziale Marktwirtschaft sind nicht identische Begriffe, sondern abgestuft im postulierten Verhältnis von Wirtschaft und Staat. Während die über den Markt koordinierten Individuen des klassischen Liberalismus des Staates nur zur Erfüllung von Sonderaufgaben wie Rechtsschutz und Infrastrukturerstellung bedürfen, ist das Laissez-faire gemäß dem Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft nicht die Verabsolutierung der Freiheit innerhalb gesetzlicher Grenzen, sondern eingebettet in staatliches Handeln gemäß einem Wirtschaftsstil des Kompromisses; er sollte nicht nur resolute Wettbewerbspolitik, Leistungsgerechtigkeit und geistigen Liberalismus, sondern auch soziale Fairneß und ästhetisch orientierte Umweltgestaltung durch öffentliche Investitionen einschließen[4].

Der deutsche Ordoliberalismus seinerseits besitzt eine universalistische, nicht nur eine individualistische Komponente. Der ethische Idealismus Rudolf Euckens hatte, wie die christliche Ontologie des Mittelalters, das Erkenntnisziel, die ewig-gültigen Werte des Lebens und des Seins überhaupt zu entdecken. Gemäß der ontologischen Grundorientierung dieser aus der wissenschaftstheoretischen Diskussion fast verschwundenen Philosophie gibt es einen verborgenen architektonischen Gestaltungsplan der Welt, eine Wesensordnung, die wiederum dem Wesen des Menschen entspricht. Mit Hilfe der Methode der isolierenden Abstraktion gelangt man in der ontologischen Phänomenologie zu Strukturprinzipien des Seins, im Fall der Nationalökonomie zu Strukturprinzipien der Wirtschaft. Die Abstraktion führt auf die Frage nach dem Träger der ökonomischen Planung, ihre Beantwortung gibt das Strukturprinzip der Ordnung an. Walter Eucken, der Sohn Rudolf Euckens, hat als Ergebnis dieser Abstraktion die Idealtypen „reine

[4] *Alfred Müller-Armack*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, insbes. die Aufsätze „Stil und Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft" (1952), S. 231 ff., „Das Gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft" (1962), S. 293 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verkehrswirtschaft" und „reine Verwaltungswirtschaft" festgehalten und aus den Idealtypen Morphologien entwickelt, die heute als Klassifikationen der Marktformen dargestellt werden[5].

Der Universalismus drückt sich weiter in einer Staatstheorie aus, die ein Gesamtinteresse über dem einzelnen anerkennt. Diese Vorstellung hat eine lange, vom angelsächsischen Individualismus distinkte Geschichte, die man mit der von der angelsächsischen so verschiedenen Entstehung des Kapitalismus auf deutschem Boden, der durch den Staat forciert vorangetrieben wurde, in Verbindung bringen mag. Die staatliche Politik setzte hier Gewerbefreiheit und Konkurrenz, die Förderung von Technologien und Unternehmungen sowie selbstständige Bildungsanstalten parallel als Instrumente zur Mehrung von Wachstum und Macht ein. Vor solchem Hintergrund werden Forderungen nach Festschreibung der Grundprinzipien der freien Marktwirtschaft in der Verfassung verständlich: Freiheit ist nicht so sehr ein in der täglichen Auseinandersetzung erkämpftes und gewahrtes Recht als eine konstruktive Staatsaufgabe.

Nichtsdestoweniger ist die so universalistisch begründete Ordnung[6] individualistisch[7] strukturiert. Ihre einzig adäquate, ökonomische Grundlegung ist die neoklassische Theorie: Die alternative Zustände von Marktwirtschaften klassifizierende Marktformenlehre erhält durch die vorwiegend angelsächsischen Theorien der vollkommenen und unvollkommenen Konkurrenz ihren funktionellen Gehalt. Es wäre jedoch falsch, Soziale Marktwirtschaft auf diesen Gehalt zu reduzieren. Neben den genannten Aspekten der sozialpolitischen Verantwortung und dem universalistischen Begründungszusammenhang möchte ich auf zwei weitere Gesichtspunkte verweisen:

---

[5] *Walter Eucken,* Die Grundlagen der Nationalökonomie, 7. Aufl., Berlin 1959, insbes. S. 77 ff., Gegensatz zur Stilbetrachtung, S. 46 ff. — *Friedrich-Wilhelm Dörge,* Menschenbild und Institution in der Idee des Wirtschaftsliberalismus, in: Zur Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Festausgabe für *Eduard Heimann,* hrsg. v. Heinz-Dietrich Ortlieb, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 4. Jahr, Tübingen 1959, S. 82 ff. — *Norbert Kloten,* Zur Typenlehre der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen, Ordo, Band 7, 1955, abgedr. in: *Hans G. Schachtschabel,* Wirtschaftsstufen und Wirtschaftsordnungen, Darmstadt 1971, S. 449 ff.

[6] *Edgar Salin,* Politische Ökonomie. Geschichte der wirtschaftspolitischen Ideen von Plato bis zur Gegenwart, 5. Aufl., Tübingen 1967, Exkurs S. 175 ff.

[7] *Hajo Riese,* Ordnungsidee und Ordnungspolitik — Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: Kyklos, Band XXV, 1972, Fasc. I, S. 24 ff. — *Uwe Runge,* Antinomien des Freiheitsbegriffs im Rechtsbild des Ordoliberalismus, Tübingen 1971.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1.3 Der Wandel der Wirtschaftsstile

Erstens kommt in der Bezeichnung der Sozialen Marktwirtschaft als Wirtschaftsstil jene unvergleichlich reichere Sicht vom Problem der Verknüpfung historischer Abläufe mit wechselnden wirtschaftlichen Formen zum Ausdruck, als sie die typischen Neoklassiker (mit der alleinigen Ausnahme vielleicht von Marshall) je besessen haben. Für diesen Gesichtspunkt ist die Theorie der Sozialen Marktwirtschaft von ihrem anschaulichen Gehalt nicht zu trennen und darf auf den Gehalt rationaler Theorie[8] nicht reduziert werden. Im Begriff des Wirtschaftsstils[9] sind sonst weithin vergessene Einsichten der deutschen historischen Schule im Zusammenhang bewahrt, die in verwandter Form höchstens bei historisch aufgeklärten Marxisten auftauchen.

Spiethoffs Merkmalskatalog zur Charakterisierung von Wirtschaftsstilen[10] lautet in stark gekürzter Form: 1. Wirtschaftsgeist (insbesondere Zweckeinstellung, Antriebe zum wirtschaftlichen Handeln), 2. Natürliche und technische Grundlagen, 3. Gesellschaftsverfassung, 4. Wirtschaftsverfassung (insbes. Verfassung von Eigentum, Verteilung, Arbeitsprozeß), 5. Wirtschaftslauf. Die spätere Diskussion hat sich — in natürlich unbeabsichtigter Analogie zu einer flachen Marxinterpretation — auf die Wirtschaftsverfassung als „Basis" konzentriert und hat den Blick für den Zusammenhang mit den mit „Wirtschaftsgeist" und „Gesellschaftsverfassung" gemeinten Phänomenen des „Überbaus" zunehmend verloren. Die Cambridge-Theorie könnte, wie wir sehen werden, hier einen Rückgriff etwas erleichtern, obwohl sie ihn selbst nicht leistet; ihr Beitrag betrifft, in Spiethoffs Terminologie, vor allem die Charakterisierung durch den „Wirtschaftslauf".

Die ordoliberale Schule selbst hat sich aber nie ernsthaft dem Problem gestellt, daß der als berechenbar gesetzte, mechanische Zusammenhang zwischen allen am Wirtschaftsprozeß partizipierenden Subjekten in der neoklassischen Theorie der subtilen Vorstellung vom Wirtschaftsstil widerspricht, in welchem sich die wirtschaftliche Rationalität, die Arbeitseinstellung, ja selbst die Rechtsauffassung in Grenzen wandeln können. Unter historischem Gesichtspunkt ist dem Ordoliberalismus vorzuwerfen, daß er insbesondere das Problem der Entstehung eines Wirtschaftsstils durch Betonung der subjektiven Wahl

---

[8] *Edgar Salin*, Politische Ökonomie.

[9] *Alfred Müller-Armack*, Genealogie der Wirtschaftsstile, Stuttgart 1944. — *Georg Weippert*, Wirtschaftslehre als Kulturtheorie, Göttingen 1967, insbes. S. 51 ff.

[10] *Arthur Spiethoff*, Die Allgemeine Volkswirtschaftslehre als geschichtliche Theorie. Die Wirtschaftsstile, in: Schmollers Jahrbuch, Jg. 1932, Festschrift für Werner Sombart, S. 891 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(die wieder universalistisch gesehen wird) nicht geklärt hat. Er hat dem materialistischen Determinismus totale Entscheidungsfreiheit gegenübergestellt, ohne sie zu begründen[11]. Unter analytischem Gesichtspunkt kann er nicht angeben, wodurch und warum die kausal geschlossene, neoklassische Theorie sich für die Geschichte öffnet, außer in der trivialen Form, daß die Wirtschaftssubjekte ihre Gewohnheiten und Erwartungen abrupt zu ändern frei sind. Angesichts des erratischen Charakters der politischen Revolutionen und der wirtschaftspolitischen Experimente der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts, die von keiner Seite so antizipiert worden waren, wie sie sich vollzogen, erhielt die Betonung der Wahlfreiheit beim Ordnungsproblem durch den Ordoliberalismus seine moralische Berechtigung. Der Entschuldigungsgrund löst freilich nicht die Frage nach der grundlegenden ökonomischen Theorie des Ordoliberalismus, die mit dem anschaulichen Gehalt des Stilbegriffs und der unterstellten gesellschaftlichen Wahlfreiheit verträglich wäre. Erst in der Cambridge-Theorie wird die Antinomie von Wahlfreiheit und ökonomischer Kausalität überwindbar.

1.4 Ordoliberalismus und Neoklassik

Um nun aber nicht in der eigentümlich unbestimmten und widersprüchlichen Synthese von Universalismus, anschaulicher Theorie und dem im Wirtschaftsstilbegriff bewahrten Erbe des Historismus einerseits, und der Rationaltheorie des neoklassischen Individualismus andererseits stecken zu bleiben, müssen wir *zweitens* fragen, mit welchen Theoriebruchstücken die Verfechter der Sozialen Marktwirtschaft in der Praxis Wirtschaftspolitik begründen. Da zeigt sich, daß bei den schwierigen Fragen nach der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen die ordoliberale Argumentation gänzlich auf die moderne angelsächsische Neoklassik („Neoneoklassik") angewiesen ist, und daß die Übergänge zwischen ordoliberaler Theoriebildung und den Keynesianischen Elementen der neoklassischen Schule durchaus gleitend sind. Die Vertreter eines größeren Laissez-faire in der Bundesrepublik fechten heute weitgehend mit dem gleichen theoretischen Instrumentarium wie ihre sozialdemokratischen, „Keynesianischen" Opponenten, da sie beide im wesentlichen der neoneoklassischen Synthese verpflichtet sind. Sie schätzen nur die Wirkungskraft der Maßnahmen, insbesondere ihre langfristige Wirkungskraft, und die Durchsetzbarkeit gegenüber Machtpositionen verschieden ein. Demgegenüber hat die Cambridge-Theorie mit der neoklassischen Grundlage der neoneoklassischen Syn-

[11] *Hajo Riese,* Ordnungsidee. Vgl. hierzu auch die Antwort von *Franz Böhm,* Eine Kampfansage an Ordnungstheorie und Ordnungspolitik. Zu einem Aufsatz in Kyklos, in: Ordo, Band 24, 1973, S. 11 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

these radikal gebrochen und stellt insofern einen wesentlich neuen Ansatz dar, auch wenn sie für die mehr zur Keynesianischen Seite neigenden Neoneoklassiker nur als Verschärfung ihrer Position erscheinen mag.

Um die neoklassische Fundierung der Wirtschaftspolitik bekannter Vertreter der Sozialen Marktwirtschaft zu belegen, könnte man auf die Lehrbücher verweisen, aber es entspricht der Absicht des Referats besser, wenn ich zeige, daß die von ordoliberaler Seite zur Abgrenzung systemkonformer von anderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen benutzten Kriterien neoklassisch sind.

Tuchtfeldt, dessen bedeutender Aufsatz über Systemkonformität[12] zur Anknüpfung dienen möge, orientiert sich am dynamisch aufgefaßten Marktprozeß und geht darin über den neoklassischen Wettbewerbsbegriff hinaus. Er anerkennt, daß real nur Mischsysteme existieren: Verschiedene Strukturprinzipien können widerspruchsfrei im Rahmen einer Gesamtordnung kombiniert werden. Aber eine Koordinationsform muß überwiegen. Systemkonformität wird zur „Aussage darüber, wie sich eine Maßnahme zur Funktionsfähigkeit eines gegebenen Mischsystems verhält"[13]. Es gibt nun Grade der Systemkonformität. Eine Maßnahme, die, wenn langfristig angewandt, systemzerstörend wirken müßte, kann kurzfristig systemfördernd sein, wie etwa ein kurzfristiger Preisstop; die unmittelbaren Wirkungen sind im Modell theoretisch zu analysieren. „Der Weg" geht „hier von der neoklassischen Partialanalyse bis zum modernen makroökonomischen Totalmodell"[14]. Nicht die abstrakte Betrachtung von Ordnungselementen, sondern die ablaufstheoretische Untersuchung des Wirkungszusammenhangs gegebener wirtschaftspolitischer Maßnahmen nach konventioneller ökonomischer Theorie entscheidet also über die Systemkonformität. Noch mehr: Auch bei der Analyse der „langfristigen Transformationseffekte" (bei der die geschichtliche Erfahrung helfen soll), sind letzten Endes die Prognosen über die Wandlung der Wirtschaftsstruktur an dynamische Modellvorstellungen gebunden. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen müssen zusammengedacht werden, da uns nicht eine jede uno actu dem „kritischen Interventionsgrad" näher bringt. Das „Zusammendenken" muß ein harmonisches Funktionieren des Wirtschaftsapparates vorstellbar machen. Also bleiben auch die Verbindungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen ablaufstheoretisch zu

[12] *Egon Tuchtfeldt,* Zur Frage der Systemkonformität wirtschaftspolitischer Maßnahmen, in Hans-Jürgen Seraphim, Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 18, Berlin 1960, S. 203.

[13] *Egon Tuchtfeldt,* S. 223.

[14] *Egon Tuchtfeldt,* S. 232.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

untersuchen. Die Ordnungspolitik kann einer bestimmten Wirtschaftstheorie nicht entraten. Diese eigentlich banale Feststellung gewinnt dadurch kritischen Gehalt, daß die neoklassische Wirtschaftstheorie — nicht als eine Entscheidungslogik, sondern als Theorie realer Vorgänge — inkonsistent ist, wenn die Cambridger Ökonomen Recht haben, so daß unsere ordnungspolitischen Vorstellungen auf Grund einer alternativen Wirtschaftstheorie neu überdacht werden müßten.

2. Cambridge-Kritik und Cambridge-Theorie

2.1 Theorie und Kritik

„Cambridge-Theorie" ist kein scharf umrissener Begriff. Man wird dabei gewöhnlich zuerst an Keynes und seine Schüler denken. Der Keynesianismus ist jedoch nicht zufällig aus der Marshallianischen Tradition der Neoklassik hervorgegangen, die Marktprozesse im historischen Zeitablauf erklären möchte und weniger als die heute herrschende Walrasianische auf die Interdependenz der — einen endlichen oder unendlichen Zeithorizont betreffenden — Wirtschaftsentscheidungen gemäß einem einheitlichen Rationalitätsprinzip abstellt[15]. Eine Kontinuität in der theoretischen Auseinandersetzung setzt sich bis in die moderne Cambridge-Debatte fort. Die Cambridge-Kritik beschränkt sich aber nicht auf die bloße Negation der Neoklassik und die Ablehnung der Idee eines *geschlossenen* ökonomischen Theoriegebäudes. Ich will — zwangsläufig sehr kurz — versuchen, den positiven Gehalt der Cambridge-Theorie aus der Synthese der neueren Debatten abzuleiten[16]; ich werde aber auch frühere mit einbeziehen und sie thematisch ordnen.

2.2 Kostendegression

Das berühmte, 1930 von Keynes im Economic Journal organisierte Symposium über die repräsentative Firma bestätigte die vorher immer wieder verdrängte Einsicht in die Unverträglichkeit steigender Skalenerträge mit der neoklassischen Theorie der vollkommenen Konkurrenz. Die Konsequenz war allerdings weder die von Sraffa geforderte Preisgabe der Marshallianischen Werttheorie noch die Weiterentwicklung

[15] Den Unterschied zwischen der Marshallianischen und der Walrasianischen Tradition hat *Joan Robinson* in Absetzung von der klassischen Theorie in ihren Economic Heresies (London 1971) herausgearbeitet — ein Unterschied, den *Axel Leijonhufvud* nun aufgreift; vgl. auch *Richard Kahn*, Malinvaud on Keynes, in: Cambridge Journal of Economics, Vol. I, 1979, S. 375 ff.

[16] Eine bekannte Übersicht über die neueren Debatten findet sich in *Geoffrey Harcourt*, Some Cambridge controversies in the theory of capital, Cambridge 1972; s. auch meine Nachworte zu *Piero Sraffa*, Warenproduktion mittels Waren, Frankfurt 1976.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Allyn Youngs[17] genialem Entwurf über die kumulative Wirkung von Wachstum, Kostendegression, Nachfrage nach neuen Produkten und Produktionsmitteln, damit Erweiterung von Absatzmärkten und neuem Wachstum, sondern die Einbettung des Falles der Kostendegression in eine statische Theorie unvollkommener Konkurrenz. Die später entwickelten Vorstellungen von den dynamischen Funktionen der Konkurrenz und vom funktionsfähigen Wettbewerb knüpfen im Grunde an Gedanken jener Debatte an, jedoch ohne sie kritisch gegen die Grundlagen der Neoklassik zu wenden. Es ist deshalb nicht überflüssig, zu wiederholen, daß die Marktgröße den Grad der Arbeitsteilung als wesentliche Ursache der Kostendegression bestimmt, so daß die Preissetzung unter dem Gesichtspunkt des Kampfes um die Erweiterung des Absatzes und nicht unter dem des Gleichgewichts bei gegebenen Nachfrageverhältnissen zu sehen ist.

2.3 Keynesianische Hauptsätze

Die Rezeption der Keynesianischen Theorie entwickelte sich ebenso ambivalent, weil auch Keynes die Wurzeln seines Systems in der Marshallianischen Werttheorie nicht zu hinterfragen wagte. Im Grunde dreht sich der Keynesianismus um lediglich drei Sätze: Die effektive Nachfrage, nicht das Faktorangebot, bestimmt die Höhe des Volkseinkommens; der Geldmarkt regelt den Zinssatz, nicht das Preisniveau; die Schlüsselvariable zum Verständnis der theoretisch unbestimmten Entwicklung des Preisniveaus im historischen Ablauf ist der Geldlohnsatz. Keynes selbst zielte noch auf ein interdependentes System, in welchem etwa der Zinssatz einen nicht zu vernachlässigenden Einfluß auf die Investitionsgüternachfrage besaß; seine Betonung der Erwartungen ließ das System jedoch auch in dem Sinn offen erscheinen, daß eine Gruppe von Variablen als primär exogen (historisch) gegeben gedacht wurde; die Wirkung auf die anderen war dann kausal gerichtet, so daß die universale Wechselwirkung eines allgemeinen Gleichgewichts durch eine Hierarchie von Ursachen und Folgen abgelöst wurde.

Joan Robinson gebührt das Hauptverdienst für die Herausarbeitung dieser gegenüber der des neoklassischen Gleichgewichts neuen Methode und für eine neue Synthese[18]. Von Kaldor stammen die hier wirtschaftspolitisch wichtigen Anwendungen insbesondere auf dem Gebiet der Einkommensverteilung[19]; aus Sraffas[20] Kritik an der Neo-

[17] *Allyn Young*, Increasing returns and economic progress, in: The Economic Journal, Vol. XXXVIII, 1928, S. 527 ff.

[18] Vgl. insbesondere *Joan Robinson* u. *John Eatwell*, An Introduction to Modern Economics, Maidenhead 1973.

[19] Vgl. *Nicholas Kaldor*, Collected Economic Essays, 8 Bände, London 1960, insbes. Bände 1, 2, 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

klassik geht hervor, daß die Abkehr vom neoklassischen Gleichgewicht aus Gründen der Werttheorie notwendig erfolgen mußte. Ich will versuchen, dies anhand der genannten drei Sätze zu erläutern.

2.3.1 Investitionsgüternachfrage

Gemäß dem IS-LM-Schema, das den Lehrbuchkompromiß zwischen Keynes und Neoklassik verkörpert, gibt es eine zinsabhängige Investitionsgüternachfrage: bei höheren Zinsen werden ceteris-paribus weniger zusätzliche Kapitalgüter nachgefragt als bei niedrigen. Wird dies nun aber unter kurzfristigem Gesichtspunkt betrachtet, ist der Zusammenhang durch Erwartungen bestimmt, so daß ein die Erwartungen ändernder Wechsel des Zinsniveaus keinen unabhängig von den besonderen historischen Umständen vorhersehbaren Einfluß auf die Investitionsgüternachfrage haben wird. Dies ist Joan Robinsons grundsätzlicher Einwand gegen IS-LM. In gleicher, programmatischer Kürze läßt sich der kapitaltheoretische folgendermaßen formulieren: man könnte (um Joan Robinsons Einwand zu entgehen), die Zinselastizität der Investitionen kapitaltheoretisch zu begründen versuchen, indem man am einfachsten (einem berühmten deutschen Lehrbuch[21] folgend) argumentiert, daß die über ihre Lebenszeit T erwarteten zukünftigen Erträge A_t der Investition mit dem Zinssatz i abdiskontiert werden, so daß sich ihr Kapitalwert I_0 aus

$$I_0 = A_0 + (1 + i)^{-1} A_1 + (1 + i)^{-2} A_2 + \ldots + (1 + i)^{-T} A_T$$

berechnet und mit steigendem i fällt. Wenn diese Berechnungsmethode im Rahmen eines allgemeinen Gleichgewichtssystems durchgeführt würde, in dem das Verhalten der Wirtschaftssubjekte aus ihren Präferenzen und Austattungen abgeleitet wird, könnte man sich auf die fundamentalen Kräfte berufen, welche Gegenstand der langfristigen Theorie sind und die Erwartungen determinieren, so daß Joan Robinsons Argument durch Verlagerung auf eine tiefer liegende Abstraktionsebene entkräftet wäre. Aber die Debatte über die Kapitaltheorie hat gezeigt, daß der angedeutete Schluß von der inversen Relation zwischen Kapitalwert und Zins bei gegebenen erwarteten Erträgen ganz unzulässig ist, da sich bei wechselndem Zins ja auch die Preise und damit die Größen A_t ändern, selbst wenn physisch dieselbe Input-Outputstruktur erhalten bleibt. In einem System mit fixem Kapital werden die Preise der mit dem Kapitalgut in Periode t erzeugten

---

[20] *Piero Sraffa,* Production of Commodities by Means of Commodites, Cambridge 1960.

[21] *Erich Schneider,* Einführung in die Wirtschaftstheorie, Band II, 12. Auflage, Tübingen 1969, Kapitel II, Abschnitt 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Waren mit dem Zinssatz (Profitrate) i ceteris-paribus — in Lohneinheiten ausgedrückt — schneller steigen als $(1+i)^t$, so daß I_0 *steigen* wird[22].

Auch bei weniger simplistischen Begründungsversuchen steht die zinselastische Nachfragefunktion nach Investitionen auf schwachen Füßen; man sollte daher Keynes dort folgen, wo er die Investition als autonome Größe behandelt und mit dem Ausdruck der ‚animal spirits' der Unternehmer auf die Notwendigkeit hinweist, die historisch-institutionellen Bestimmungsgründe der Investitionsneigung und damit der Beschäftigung in den Vordergrund zu rücken.

2.3.2 Funktionale Verteilung

Die von den Investitionen ausgehenden Multiplikatorwirkungen schlugen sich bei Keynes in der Höhe des Volkseinkommens nieder und führten, in Verbindung mit dem Akzelerator, bei Harrod zur Instabilität des Wachstums „auf des Messers Schneide". Kaldor und Robinson machten demgegenüber darauf aufmerksam, daß der Multiplikator, je nach dem Grad der Beschäftigung, nicht nur auf die Höhe des Volkseinkommens, sondern auch auf seine funktionale Verteilung wirkt. Wenn die Investitionen z. B. ganz aus einbehaltenen Profiten finanziert werden, muß eine Investitionserhöhung bei Vollbeschäftigung eine Umverteilung bewirken, welche eine entsprechend vergrößerte Ersparnis aus Profiten möglich macht. Harrods „Wachstum auf des Messers Schneide" wird damit innerhalb gewisser Grenzen (welche vor allem die im Kontext möglichen Verteilungsänderungen betreffen) stabil, da die durchschnittliche Sparquote sich über die Verteilung der Investitionsquote bei Vollbeschäftigung anpaßt.

Diese Erweiterung der Multiplikatortheorie war ein Gegenstand der Cambridge-Debatte der sechziger Jahre[23]. Sie richtet sich gegen die neoklassische Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung (die auch Keynes nicht überwand, wenn er die Gleichheit von Reallohn und Grenzprodukt der Arbeit forderte), aber sie kann nicht in Anspruch nehmen, eine allgemeine Verteilungstheorie zu sein. Wie die zur Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung notwendige Investitionsquote zu begründen sei, wird nicht näher erklärt, die Sparneigungen werden als gegeben genommen, und der Begriff der Vollbeschäftigung läßt sich

---

[22] *Bertram Schefold,* Fixed capital as a joint product and the analysis of accumulation with different forms of technical progress, in: Luigi L. Pasinetti (Hrsg.), Essays on the Theory of Joint Production, London 1980, S. 161. — *Pierangelo Garegnani,* Note su consumi, investimenti e domanda effettiva, in: Economia internazionale, Bände XVII, XVIII, Sonderdruck Pavia 1965.

[23] Geoffrey C. Harcourt u. N. F. Laing (Hrsg.), Capital and Growth, Harmondsworth, 1971, sammeln die bekanntesten Aufsätze.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht leicht operationalisieren. Die Keynesianische Theorie läßt das Beschäftigungsniveau a priori unbestimmt. In der Wirklichkeit herrschen Raten der Arbeitslosigkeit von bis nahezu 100 % in der Dritten Welt bis zu stark negativen Arbeitslosenraten in Industrieländern (nämlich mit hohem Gastarbeiteranteil an der Arbeitsbevölkerung). Die Definition der Vollbeschäftigung enthält ferner ein unübersehbares Element von Konvention (wozu auch Arbeitszeitregelungen gehören). Die vor allem mit dem Namen Kaldors verbundene Keynesianische Theorie der Einkommensverteilung kann aus diesem und aus anderen Gründen keinen hohen Anspruch auf Allgemeinheit begründen. *Die* aus der Logik des neoklassischen Wirtschaftsbegriffs stimmige, insofern gerechte Theorie der Einkommensverteilung wäre die der Grenzproduktivität. Da sie aber der kapitaltheoretischen Kritik nicht standhält, scheint sich zu ergeben, daß mehrere Verteilungstheorien konsistent formuliert werden können, die jeweils in verschiedenen Situationen Anwendung finden. Die Kaldorsche Theorie der Einkommensverteilung überzeugt vor allem bei hohen Selbstfinanzierungsraten der Unternehmen; sie wird unbestimmt, wenn die Wachstumsrate gegen Null fällt[24].

2.3.3 Liquiditätspräferenz

Zu den Grundlagen des Keynesianischen Umdenkens gehört die scharfe Trennung zwischen der Ersparnis aus laufenden Einkommen einerseits und der Finanzierung der Investitionen aus dem Bestand an flüssigen Mitteln andererseits. Im Gleichgewicht passen sich Höhe und Verteilung des Volkseinkommens so an, daß der Strom der Ersparnisse dem der Investitionen entspricht. Nach der Liquiditätspräferenztheorie stellt sich der Zinssatz bei Konkurrenz so ein, daß die Vermögen an Geld und Wertpapieren bei den erwarteten Veränderungen der Kurse in der gegebenen Zusammensetzung gewünscht werden. Wenn etwa ein Fallen des Kurses erwartet wird, erhöht sich die Zahl derer, die Geld statt Papiere zu halten wünschen; der Zinssatz steigt und die Kurse fallen wirklich, bis diejenigen, die einen weiteren Kursverfall und Zinsanstieg erwarten, zu den Haltern des Geldes geworden sind, und diejenigen, die auf eine Trendwende hoffen, zu den Haltern der Wertpapiere[25]. Keynes nahm diesen auf einer Umschichtung von Vermögensbeständen, nicht auf einem Gleichgewicht

[24] Die Cambridge-Formel lautet (vgl. *Luigi Pasinetti*, in: Amartya Sen (Hrsg.), Growth Economics, Harmondsworth 1970, S. 99) $r = g/s_c$ (r Profitrate, g Wachstumsrate, s_c Sparneigung der Kapitalbesitzer). Im stationären Zustand gilt $g=0$, $s_c=0$, aber nicht unbedingt $r=0$.

[25] Vgl. den zu Unrecht wenig bekannten Aufsatz in *Richard Kahn*, Selected Essays on Employment and Growth, Cambridge 1972, über „Some notes on liquidity preference", S. 72 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Geldströmen[26] beruhenden Ansatz eher für eine Definition als für eine Theorie des Zinssatzes — dessen eigentliche Theorie blieb ihmzufolge noch zu entwickeln[27]. Die Geldnachfrage zum Zweck der Finanzierung von Investitionen und der übrigen Transaktionen für ein sich erweiterndes Sozialprodukt betraf jedenfalls nicht die ganze Geldmenge, so daß durch Schwankungen des Zinssatzes die im Aufschwung vergrößerte Geldnachfrage durch Vergrößerung der Umlaufsgeschwindigkeit und Reduktion der spekulativen Geldbestände akkomodiert werden konnte. Bei gegebenem Geldbestand konnte deshalb eine Regelung der volkswirtschaftlichen Aktivität nur durch Beeinflussung der Investitionsgüternachfrage über die Zinskosten ihrer Finanzierung erreicht werden. Es war aber klar, daß diese Art makroökonomischer Steuerung nur asymetrisch wirken konnte: möglicherweise waren nur sehr hohe Zinssätze imstande, einen Aufschwung zu brechen und niedrige nicht ausreichend, um einen herbeizuführen.

Selbst dieser, in der neoklassischen Keynesinterpretation hochgespielte Zusammenhang wird durch die Cambridge-Theorie erschüttert. Zwar läßt sich nicht leugnen, daß die Finanzierungsbedingungen zu einer (allerdings asymmetrisch wirkenden) Zinsabhängigkeit der Investitionen führen, obwohl es, wie angedeutet, keine streng begründbare Investitionsnachfragekurve gibt, doch ist die Keynesianische Annahme eines gegebenen Geldangebots heute bei Kaldor[28] nicht weniger als die alte monetaristische Annahme einer gegebenen Umlaufsgeschwindigkeit des Geldes Gegenstand einer Attacke gegen die neuen Versionen monetaristisch inspirierter Geldpolitik. So nützlich es z. B. in der Bundesrepublik sein mag, Geldmengenziele als Leitlinien für Lohnverhandlungen zu deklarieren, solange (wie man in Cambridge mit bewunderndem Staunen zur Kenntnis nimmt) alle daran glauben und sich der Leitlinie einer quasineutralen Instanz in konzertierter Aktion unterwerfen, so wenig hat solche Beschwörung mit kausaler ökonomischer Theorie zu tun: wenn ein Unternehmen etwa zum Kauf von Investitionsgütern entschlossen ist, wird dies, wenn der Kauf nicht durch Senkung der Kassenhaltung und damit durch eine Erhöhung der Umlaufsgeschwindigkeit finanziert wird, entweder zu einer Vergrößerung der Geldmenge durch Kreditgewährung einer Bank (wenn das Unternehmen die Zinskosten zu tragen bereit ist) führen, oder zu einer Vergrößerung der Umlaufsgeschwindigkeit bei Kreditgewährung einer Nichtbank, oder (wenn die Zinsen zu hoch scheinen) den Verzicht auf die Investition nach sich ziehen, so daß die Geldmenge, die Umlaufs-

[26] *G. L. Shackle,* The Years of High Theory, Cambridge 1967, S. 203 ff.

[27] *John Maynard Keynes,* Band XIV, S. 215.

[28] *Nicholas Kaldor,* Geldpolitik, Theorien der: II. Aus Keynesianischer Sicht, in: HdWW, erscheint demnächst.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

geschwindigkeit oder die Gütermenge, keinesfalls aber direkt die Preise, Gegenstand der geldpolitischen Restriktion sind.

2.3.4 Preise und Inflation

Die Konsequenz für makroökonomische Politik sei unter dem Gesichtspunkt der Preispolitik nochmals betrachtet. Gehen wir, wie Nield[29] in Cambridge, von einer Variante des Vollkostenprinzips aus, so sind die relativen Preise durch die Technologie und die Verteilung gegeben, genauer durch die direkten Kosten und einen Aufschlag, der neben den Gemeinkosten den normalen, den Konkurrenzbedingungen der Branche bei Normalauslastung entsprechenden Profit reflektiert. Da somit die Durchschnittskosten bei sinkender Kapazitätsauslastung steigen, wirkt eine restriktive Antiinflationspolitik zunächst dadurch und durch die gestiegenen Zinskosten preistreibend, bis die Rezession ein Ausmaß erreicht, bei dem die Unternehmen, um zu überleben und liquide zu bleiben, nicht mehr zu Gewinn und Kosten deckenden Preisen verkaufen, und vor allem, bis die Dämpfung sich bei den Lohnverhandlungen geltend macht. Die Intensität der Konkurrenz bestimmt wesentlich mit, ob und wann diese qualitativen Verhaltensänderungen sich gegen eine Inflationstendenz durchsetzen; die internationale Konkurrenz, möglicherweise durch Aufwertungsdruck verschärft, spielt dabei eine besondere Rolle. Die gerade in der letzteren Beziehung sehr andere Lage des Vereinigten Königreichs im Vergleich zur Bundesrepublik hat die Cambridger Ökonomen oft veranlaßt, öffentlich für Preis- und Einkommenskontrollen einzutreten. Man schätzt die Kontrollen in Cambridge nicht und weiß um ihre beschränkte Wirksamkeit und Gerechtigkeit. Man beneidet deshalb die Deutschen um ihre informelle Einkommenspolitik, aber man sieht für Großbritannien keine Alternative, da man eine scharfe Rezession in einer Situation ohnehin langsamen Wachstums nicht nur für einen zu hohen Preis für die Inflationsbekämpfung hält (die Politik der Regierung Thatcher hat ja die Inflationsrate zunächst tatsächlich fast verdoppelt); man fürchtet sich auch vor gefährlichen politischen Wendungen und sieht keine Garantie, kaum eine gute Aussicht, für eine so zu erreichende Mäßigung der Gewerkschaften und eine Wiederherstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit[30].

---

[29] *Robert R. Nield,* Pricing and Employment in the Trade Cycle, Cambridge 1963.

[30] Vom Cambridger Protektionismus möchte ich mich distanzieren, schon weil zu fürchten steht, daß im Schutz von Importkontrollen alte Strukturen bewahrt, nicht erneuert würden. Die protektionistische Strömung dürfte gleichwohl wachsen (vgl. Cambridge Economic Policy Review, April 1980, Vol. 6, H. 1).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.4 Die Cambridge-Kontroverse

Vordergründig ging es bei den Cambridge-Kontroversen[31] hauptsächlich um die Ersetzung der Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung durch die postkeynesianische. Ein Aspekt der sogenannten Pasinetti-Kontroverse war ihre Relevanz für die Forderung der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand. Wenn nach Pasinetti die Profitquote durch Investitionsquote und Sparneigung der Unternehmer bestimmt erscheint, kann die Sparneigung der Arbeiter keine Umverteilung bewirken. Die Analyse griff aber zu kurz, da nur Zustände gleichgewichtigen Wachstums verglichen wurden, so daß die Wirkung von Parameteränderungen nicht korrekt analysiert werden konnte.

2.4.1 Kapitaltheorie

Eine zweite, entscheidende Debatte bezog sich auf die Gültigkeit der neoklassischen makroökonomischen Produktionsfunktion und zwar genauer auf die darin vorausgesetzte Meßbarkeit des Kapitalstocks als einer homogenen Größe mit der Eigenschaft, daß die partielle Ableitung der Produktionsfunktion nach dem Kapitalstock existierte und der Profitrate gleichgesetzt werden konnte. Entgegen einem verbreiteten Mißverständnis hat die hier vorgebrachte Kritik nichts mit der Frage zu tun, ob existierende Technologien, aufgefaßt als lineare Systeme im Sinne der Aktivitätsanalyse, *empirisch* zum Phänomen einer Wiederkehr derselben Technik bei unterschiedlichen Profitraten führen; es geht vielmehr um die *logische* Unmöglichkeit der Konstruktion einer neoklassischen Produktionsfunktion auf Grund einer Aggregation einer Vielzahl linearer Techniken. Die Widerlegung der Produktionsfunktion beweist, daß eine durch Technologie und Präferenzen eindeutig definierte, „gerechte" funktionale Einkommensverteilung nicht existiert.

Nach der am weitesten gehenden Interpretation hat die Reswitching-Kontroverse auch die *Allgemeine* Gleichgewichtstheorie der Neoklassik in Frage gestellt und damit die ordnungspolitischen Ansprüche, die von ihr ausgehen. Wie aus den Arbeiten der mit Cambridge/England verbundenen Theoretiker hervorgeht, ist die neoklassische Gleichgewichtstheorie ursprünglich eine Analyse der langen Periode gewesen, in welcher der Zinssatz (bei uniformer Profitrate dieser gleichgesetzt) aus dem Spiel von Angebot und Nachfrage nach Kapital erklärt werden sollte. Die Knappheit des sich reproduzierenden Kapitals folgte dabei aus seinem endlichen Bestand zum Beginn der langen Periode. Als man merkte, daß diese Vorstellung nur bei einem homo-

[31] Vgl. Fußnote 16.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

genen Kapitalstock logisch konsistent formalisierbar war, änderte sich (wie Garegnani[32] bemerkt hat) *deswegen* (und nicht nur wegen Keynes) die Fragestellung: In der Entwicklung der intertemporalen Gleichgewichtstheorie wurde die Vorstellung eines Gleichgewichts auf dem Kapitalmarkt preisgegeben; die moderne Allgemeine Gleichgewichtstheorie genügt nur noch dem Gleichgewichtsbegriff der kurzen Periode ohne uniforme Profitrate.

Damit ist gezeigt, daß die moderne Theorie des allgemeinen Gleichgewichts die in der Reswitching-Kontroverse diskreditierte Grenzproduktivitätstheorie der Verteilung in ihrer Funktion nicht ersetzt, sondern zu einer anderen Fragestellung überleitet. Die daraus entwickelte intertemporale Gleichgewichtstheorie bleibt aber theoretisch umstritten. Relativierungen ergeben sich auch aus Versuchen, sie mit Aspekten der Keynesschen Theorie verträglich zu machen; zu erwähnen sind vor allem die in den letzten Jahren entstandenen Ungleichgewichtstheorien. Eine wirklich als „allgemein" anerkannte Form der „Allgemeinen Gleichgewichtstheorie" existiert nicht mehr (vgl. auch Kaldor „The Irrelevance of Equilibrium Economics")[33].

2.5 Klassisches Gleichgewicht als offenes System

Joan Robinson hat besonders die Methode der neoklassischen Gleichgewichtstheorie angegriffen und argumentiert, daß die ökonomischen Prozesse nicht durch Vergleiche von Gleichgewichtspositionen analysiert werden können, da sich in den Übergängen die grundlegenden Daten schneller ändern als sich die Anpassungsprozesse vollziehen, und da eine zukünftige Wirtschaftslage mit einer gegenwärtigen nicht nach der Analogie eines räumlichen Nebeneinanders verglichen werden kann, weil mit dem technischen Fortschritt nicht nur die Technologien, sondern auch die Gebrauchswerte und die Werthaltungen wechseln[34]. In der Tat gäbe es wohl keine weltumspannende Umweltkrise, wenn für Plan oder Markt eine umfassende, rationale Technologie-Folgen-Abschätzung möglich wäre. Joan Robinson geht es darum, die in den Modellen übliche Repräsentation der Auswahl der optimalen Produktionsprozesse und insbesondere deren Anwendung in der Begründung des neoklassischen Substitutionsprinzips (Samuelsons Surrogate Production Function) zu hinterfragen.

---

[32] *Pierangelo Garegnani*, On a change in the notion of equilibrium in recent work on value and distribution, in: M. Brown, K. Sato, P. Zarembka (Hrsg.), Essays in Modern Capital Theory, Amsterdam 1976, S. 25 ff.

[33] Ebenda, Bd. 5, S. 176 ff.

[34] *Joan Robinson*, Collected Economic Papers, 5 Bände, Oxford 1951 —, insbes. Band 5, S. 48 ff., dies., Time in economic theory, in: Kyklos, Band 33, 1980, S. 219 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Indessen geht der Angriff in dieser undifferenzierten Allgemeinheit zu weit und untergräbt den Anspruch der in Cambridge entwickelten Theorie, eine Alternative zur neoklassischen zu bilden. Im Rahmen der einfacheren Voraussetzungen der Kapitaltheorie (wie Abwesenheit von Kuppelproduktion, Preisstandard durch unveränderliche Konsumgüter gegeben, Wechsel der Produktionstechnik nur in einzelnen Prozessen) bleibt die Analyse des technischen Fortschritts durch Vergleich sukzessiver Positionen m. E. legitim. Die Alternative zur Neoklassik besteht dann in der Verbindung der Elemente der Keynesianischen Theorie mit einer auf der klassischen Produktionspreistheorie beruhenden Analyse der langen Periode (Sraffa). Hier werden die Entwicklung von Verteilung und technischem Fortschritt wesentlich historisch bestimmt, d. h., Geschichte wird zu den locker zusammengefügten, nicht zum System abgeschlossenen Bausteinen der Theorie komplementär[35].

Der gedankliche Umgang mit sehr formalen Modellen in der Preistheorie einerseits, mit vage angedeuteten, historisierenden Verallgemeinerungen als Elementen der Verteilungs- und Beschäftigungstheorie, des technischen Fortschritts usw. andererseits muß den Neoklassiker, der in allen Bereichen mit einer einheitlichen Methode formalisierender Theoriebildung vorgeht, befremden. Man kann aber — und dies scheint mir der tieferliegende Kern der Cambridge-Kritik zu sein — theorieimmanent begründen, weshalb einige Fragestellungen aus der geschlossenen, formalen Rationaltheorie in die früher „anschaulich" genannte Theorie oder die „Geschichte" hinüberführen müssen. Die Kapitaltheorie will ja beweisen, daß die geschlossene, neoklassische Verteilungstheorie nicht zugleich logisch konsistent und hinlänglich allgemein formuliert werden kann, um auch mit den Fakten kompatibel zu sein. Ähnlich gibt es kapitaltheoretische Argumente dafür, daß sich die Verbindung von kostengünstigster mit gesellschaftlich notwendiger Technik und von technischem Fortschritt mit wachsender Wohlfahrt bei steigender technologischer Komplexität lockert[36].

[35] Vgl. meine Nachworte in: Fixed capital.

[36] *Bertram Schefold*, Von Neumann and Sraffa, in: The Economic Journal, Vol. 90, 1980, S. 140 ff., insbes. S. 150.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.6 Beispiele ordnungspolitischer Konsequenzen

Die konventionellen ordnungspolitischen Vorstellungen scheinen damit vor allem in folgenden Punkten in Frage gestellt zu werden:

2.6.1 Wettbewerb

Der Begriff des Ordoliberalismus setzt im Grunde zumindest die logische Möglichkeit vollkommener Konkurrenz und einer objektiv gerechten funktionalen Verteilung voraus. Die funktionale Wettbewerbstheorie geht aber schon seit längerem nicht mehr von den sogenannten statischen Funktionen des Wettbewerbs aus, sondern von den dynamischen. Die dynamischen Funktionen des Wettbewerbs legen eine gestaltende Technologiepolitik vor allem für die Arbeitsprozesse der industriell Beschäftigten und ihre Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft nahe. Wenn die Vorstellung eines Gesamtgleichgewichts bei atomistischer Konkurrenz im neoklassischen Sinne nach der Cambridge-Kritik unmöglich ist — und bei modernen Konzentrationsgraden auch eindeutig keine empirische Grundlage besitzt[37] — heißt dies aber nicht, daß klassische Formen des Wettbewerbs nicht weiter existieren. Sie drücken sich in einer verstärkten, nicht verringerten Angleichung der Profitraten der großen Firmen und einer Verlagerung des Gegenstands des Konkurrenzkampfs auf andere Parameter als die Preisbildung aus.

Die Cambridge-Theorie begründet damit keine fundamental andere Ordnungspolitik als die in der Bundesrepublik wirklich verfolgte. Sie trägt aber vielleicht zum Verständnis der eingetretenen Wandlungen der Sozialen Marktwirtschaft bei, die ja unter anderem einerseits durch fortschreitendes Resignieren gegenüber dem Postulat einer Wiederherstellung eines vollkommenen Wettbewerbs im Sinne der Neoklassik gekennzeichnet war, die aber andererseits den dynamischen Wettbewerb im Sinne der Klassik zunehmend aktiv stützte.

2.6.2 Einkommenspolitik

Im Mittelpunkt der Cambridge-Debatte stand die Verteilungsfrage. Wenn die Grenzproduktivitätstheorie nicht gilt, gibt es keine grundsätzliche Festlegung für eine „natürliche" allgemeine Lohnrate — außer der vagen Regel, den Lohn an die Produktivitätssteigerung zu binden, also den status quo fortzuschreiben. Die Fixierung der Geld-

[37] Statt wie hier von einer alternativen Theorie auszugehen, kann man kritisch zunächst auch einfach auf das institutionelle Faktum der Konzentration verweisen; vgl. *Werner Meißner,* Globalsteuerung und Wachstumspolitik, in: *Manfred Lahnstein, Werner Meißner, Helmut Merklein, Kurt Richebächer,* Konjunktursteuerung — eine Illusion?, Wiesbaden 1980, S. 33 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lohnraten ist relevant für die Bestimmung der relativen Reallohnraten und für das allgemeine Preisniveau; einen Einfluß auf den allgemeinen Reallohnsatz hat sie nur außerhalb der Grenzen der Cambridger Verteilungstheorie. Was populär als Einkommenspolitik gilt, betrifft in Wirklichkeit vor allem das Preisniveau, und die wirklich wirksamen Einflüsse auf die Verteilung werden nicht mit der gebotenen Offenheit Gegenstand der Politik. Angesichts der nicht erfolgreichen englischen Einkommenspolitik fällt es nicht leicht, positive Verbesserungsvorschläge zu machen. In Anbetracht der objektiven Unbestimmtheit des ökonomischen Systems und damit des unvermeidlichen Einbruchs des Machtelements sowohl bei der Bestimmung des Preisniveaus wie der realen Verteilung möchte ich nur bemerken, daß es von Vorteil wäre, wenn die Gewerkschaften ihre Aktivitäten vermehrt von der formalen Lohnpolitik auf inhaltliche Zielsetzungen verlagerten. Wenn, wie leicht möglich, der Druck innerhalb der Gewerkschaften zunimmt, darf er sich nicht in dann untragbaren Lohnforderungen niederschlagen; es genügt nicht, wie der Ordoliberalismus, zu wünschen, die Gewerkschaften wären nicht da[38].

2.6.3 Inhalt des Beschäftigungsziels

Schon die drei wichtigsten Elemente des Keynesschen Theorie (Multiplikator, Zusammenhang von Geldlohn und Preisniveau, Liquiditätspräferenz) hatten je auf ein Element notwendiger staatlicher Intervention (zur Stützung von effektiver Nachfrage, Inflationsbekämpfung, Kreditpolitik) verwiesen. In der „zweiten Krise der ökonomischen Theorie" (Joan Robinson)[39], in der die Rationalität der Einzelinvestition zum theoretischen Problem wird, ist die Frage nach dem Inhalt des Beschäftigungsziels aufgebrochen und damit die Aufgabe gestellt, die institutionelle Bestimmung über diesen Inhalt zu verbessern. Einerseits gibt es keinen Anhaltspunkt anzunehmen, die Stimulierung binnenwirtschaftlicher Nachfrage (wo Arbeitszeitverkürzung nicht anwendbar ist), sei nur eine temporäre Aufgabe, die durch gelegentliches „Löchergraben" und ähnliche öffentliche Arbeiten zu bewältigen sei. Andererseits bedeutet die Kritik der Allgemeinen Gleichgewichtstheorie, daß selbst nach Erlaß gesetzlicher Bestimmungen, die negative Externalitäten ausschließen sollen, und bei Annahme einer großen Zahl von Anbietern und Nachfragern auf allen Märkten, Funktions-

[38] *Walter Eucken*, Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: Ordo, Band 2, 1949, S. 1 ff., hier S. 20 f. Trotz berechtigter Kritiken spricht doch Hilflosigkeit gegenüber den Verbänden auch z. B. aus *Christian Watrin*, Globale Wirtschaftssteuerung und Einkommenspolitik, in: Ordo, Band 24, 1973, S. 121 ff., hier S. 132 ff.

[39] *Joan Robinson*, Collected Economic Papers, Band 4, S. 92 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schwächen des Marktsystems zurückbleiben müßten. Man mag wünschen, die sich daraus ergebenden staatlichen Lenkungsaufgaben nicht unnötig zu erweitern, aber man kann ihnen nicht, wie der Liberalismus träumte, prinzipielle und allgemeine Grenzen setzen.

2.6.4 Technologiepolitik

Insbesondere eine Technologiepolitik zur Gestaltung einer menschenwürdigen Umwelt wird unvermeidlich, wenn die anzuwendenden Produktionsprozesse nicht den Voraussetzungen genügen, die für die Möglichkeit der Wahl einer Technik unter reinen Wettbewerbsbedingungen erforderlich sind. Sie muß sich aber an konkreten Erfordernissen orientieren und kann nicht universalen, abstrakten Handlungsregeln folgen, weil diese aus keiner allgemeinen Theorie abgeleitet werden können. Müller-Armack hat 1962 in Bemerkungen zu einer zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft[40] vorhergesehen, daß der Staat eine aktive Umweltgestaltung vornehmen müsse, aber die Dimension dieser und verwandter Aufgaben wurde aus Zweckoptimismus unterschätzt.

2.7 Der wirtschaftspolitische Zusammenhang

Mit diesen vier beispielhaft angedeuteten Konsequenzen ist eine ordnungspolitische Charakterisierung der Cambridge-Theorie noch nicht gegeben. Den besonders von Joan Robinson nahegelegten radikalen Konsequenzen („Inhalt des Beschäftigungsziels") steht die viel konservativere Haltung anderer Cambridger Ökonomen wie etwa Lord Kahn gegenüber. Gerade in Deutschland hat man Keynes selbst, nicht zuletzt auf Grund seines Vorworts zur deutschen Ausgabe der „General Theory, wiederholt eine schwankende Haltung vorgeworfen, die durch seine wechselhaften Versuche, dem durch ihn initiierten theoretischen Umdenken eine ordnungspolitische Perspektive zu geben, bestätigt wird. Ohne Zweifel sind geistiger Liberalismus und politische Toleranz für alle namhaften Schüler von Keynes in England nicht in Frage zu stellende Werte, während das Gemeinwohl weniger leicht mit dem Staat identifiziert wird als in kontinentalen Traditionen, aber ein wirtschaftspolitisches Ordnungsdenken folgt daraus noch nicht. Die Cambridger Theorie bereitet auf ein zielorientiertes Denken in der Wirtschaftspolitik vor. Angesichts der vielen möglichen Zielkonflikte, die sich im Rahmen dieser Theorie leicht nachweisen lassen, scheint es zunächst unmöglich, eine übergeordnete Orientierung aus der Summe der einzelnen Reformvorschläge und Maßnahmenkataloge herauszulesen.

---

[40] Das gesellschaftspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es gibt jedoch auch an der Oberfläche weniger sichtbare Bemühungen, die Wirtschaftsentwicklung einerseits einzelner Epochen, andererseits einzelner Nationen in systematischerem Zusammenhang zu sehen. Keynes ist mit seiner Charakterisierung der Besonderheiten des viktorianischen England unter dem Goldstandard gegenüber der Zwischenkriegszeit mit der „Enttrohnung des Goldes"[41] und dem „Ende des Laissez-faire"[42] auch hier ein großes Vorbild gewesen. Später haben sich Joan Robinson und Nicholas Kaldor bemüht, die historischen und systematischen Wurzeln der unterschiedlichen Entwicklungen des Wirtschaftswachstums verschiedener industrialisierter Staaten oder der Gesamtheit der industrialisierten Staaten und der Entwicklungsländer[43] offenzulegen. Die Unterschiede zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik können beispielhaft herangezogen werden. Weshalb hatte etwa England vor der Entdeckung des Nordseeöls chronisch mit einer defizitären Handelsbilanz zu kämpfen, während Deutschland eine umgekehrte Entwicklung durchmachte? An derartige einfache, aber wichtige Fragen knüpfen sich grundsätzliche Überlegungen, die eine Verbindung zwischen den scheinbar abgelösten Fragen der reinen Theorie und der angewandten Wirtschaftspolitik herzustellen gestatten.

3. Postkeynesianische Wirtschaftsstile

3.1 Der Beitrag Kaldors

In den Cambridger Versuchen, die Zusammenhänge von Wirtschaftsproblemen und gesellschaftlichen Strukturen zu verstehen, wird ein Bemühen deutlich, unterschiedliche Entwicklungen als — um nun den deutschen Ausdruck zu gebrauchen — unterschiedliche Wirtschaftsstile zu begreifen. Hier verknüpfen sich die Problemkreise verschiedener ökonomischer Ausgangslagen einerseits (Technologie, Entwicklung effektiver Nachfrage, Entwicklung der Stellung im Weltwährungssystem) mit soziologischen Determinanten (wie Arbeitsmoral, unternehmerische Initiative, Loyalitätsverhältnisse) andererseits. Obwohl aus den Schriften der Cambridger Ökonomen keine Monographien exemplarisch anzuführen sind, welche die gesamthafte Verknüpfung dieser Problemkreise erfolgreich illustrieren würden, gibt es doch Andeutungen in zahlreichen Cambridger Publikationen, die zeigen können, wie eine solche Verknüpfung durchzuführen wäre.

---

[41] So wurde „A Tract on Monetary Reform" (Band IV) von *Edgar Salin* gedeutet.

[42] Ebenda, Band IX, S. 272 ff.

[43] *Joan Robinson,* The New Mercantilism. An Inaugural Lecture, Cambridge 1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die wesentliche Aufgabe besteht darin, zu beweisen, daß sich die Cambridger Theorie für eine solche Verknüpfung grundsätzlich besser eignet als die neoklassische; ich hoffe, in meinem Referat (insbes. 2.5.) bereits gezeigt zu haben, daß sich die „offenen" Cambridger Theorieelemente prinzipiell besser mit einer anschaulichen Theorie oder historisch orientierten Betrachtung vereinigen lassen als die Neoklassik. Vor allem erlauben die offenen Theorien eher, Variationen von dem, was früher „Wirtschaftsgesinnung" genannt wurde, im Rahmen der kapitalistischen Evolution zu diskutieren, als eine geschlossene Theorie, welche die Aufgabe des Wirtschaftens nach Art der Robbinsschen Definition eindeutig definieren zu müssen glaubt. Die Vorstellung historisch wandelbarer Keynesianischer „animal spirits" hat innerhalb der neoklassischen Theorie keinen systematischen Ort, so feinfühlig ein neoklassischer Theoretiker das geschichtlich Einmalige auch außerhalb seiner Theorie einschätzen und beschreiben mag.

Im folgenden geht es nun aber um eine zweite Frage, nämlich nach welchen Kriterien kontrastierende Wirtschaftsstilentwicklungen möglicherweise im Rahmen eines allgemeinen Stilbegriffs von Sozialer Marktwirtschaft, jedenfalls aber als Varianten eines gemischten Wirtschaftssystems, das wir als organisierten Kapitalismus[44] bezeichnen mögen, unterscheidbar sind.

Die deutsche Diskussion hat bekanntlich Stilentwicklungen anhand religiöser Haltungen (Müller-Armack) und Ordnungsstrukturen anhand der Marktformen innerhalb marktwirtschaftlicher Systeme (Eucken, Kloten) diskutiert. In der Cambridger Sicht spielen, im Grunde nicht überraschend, Ursache und Gegenstand der effektiven Nachfrage die Schlüsselrolle.

Kaldor versucht, das Dilemma der Wachstumspolitik Großbritanniens mit dem erreichten Stadium kapitalistischen Wachstums[45] in Verbindung mit der Außenhandelsposition[46] zu erklären. Demnach sind hohe Wachstumsraten einer Hochphase der Entwicklung vor allem an rasches Wachstum des industriellen Sektors gebunden, weil damit einerseits ein hohes Produktivitätswachstum auf Grund einer regen Investitionstätigkeit im industriellen Sektor selbst einhergeht, andererseits weil damit auch Wachstum im primären Sektor (Industrialisierung der Land-

[44] Der Sprachgebrauch schwankt. Vgl. *Peter Knirsch,* Bemerkungen zur Methodologie eines Vergleichs von Wirtschaftssystemen, in: Ernst Boettcher (Hrsg.), Beiträge zum Vergleich der Wirtschaftssysteme, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 57, Berlin 1970, S. 13 ff.

[45] *Nicholas Kaldor,* Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom. An Inaugural Lecture, Cambridge 1966.

[46] *Nicholas Kaldor,* Conflicts in national economic objectives, in: The Economic Journal, Vol. 81, 1971, S. 1 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaft, Absorption der überschüssigen Arbeitskräfte) und im tertiären (beschleunigter Umsatz im Verteilungsnetz, Entwicklung neuer Bedürfnisse) gefördert wird. Auf Seiten der Haushalte setzt dies Umschichtungen des Konsums voraus, die desto wachstumswirksamer sind, je mehr mit steigendem Einkommen Waren nachgefragt werden, deren erweiterte Produktion kumulative Investitionsprozesse bei Kapitalgütern in Gang setzt.

Besondere Wachstumschancen sind mit der Koinzidenz solch binnenwirtschaftlichen Wachstums mit einem exportinduzierten verbunden, bei dem (nach Durchlaufen der Phase der Importsubstitution und des Konsumgüterexports) ein Land zum Kapitalgüterexporteur wird, wovon Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen auf die nationale Industrie und den Dienstleistungssektor ausgehen. Die mit der Marktvergrößerung erreichbaren Skalenerträge verschaffen der Industrie einen technologischen Vorsprung, der wiederum dem exportinduzierten Wachstum die Permanenz verleiht, die es erlaubt, den Zusammenhang als systematisch und nicht nur als günstige Konjunktur anzusehen.

Wenn exportinduziertes Wachstum die Lage von Ländern wie der Bundesrepublik nach dem Wiederaufbau und vor der Stagflationskrise charakterisiert, müssen die Wachstumsprobleme Großbritanniens im Licht der Zahlungsbilanzschwierigkeiten eines traditionellen Reservewährungslandes mit einem wichtigen internationalen Finanzplatz gesehen werden. Die Bedeutung des Pfundes, aber auch die Interessen der City, die mit der nationalen Industrie weniger verschränkt ist als das deutsche Bankwesen[47], ließen Abwertungen nur mit Verspätung zu, so daß es der englischen Industrie schwerfallen mußte, ihre internationale Konkurrenzfähigkeit wiederherzustellen, und die Regierung sich gezwungen sah, das Heil der Wachstums- und Beschäftigungspolitik in der Stimulierung des Binnenkonsums zu suchen — eine Politik, die bloßem Laissez-faire vorzuziehen war, die aber wegen der Zahlungsbilanzbeschränkungen, die sich bei der Konsumausweitung geltend machten, ihr eigentliches Ziel nicht erreichte.

3.2 Zwei Entwicklungsstile

Man erkennt nun unschwer, daß die Typen exportinduzierten und binnenwirtschaftlich stimulierten Wachstums unabhängig von den Ländern, die als hier wichtige Anwendungsbeispiele gewählt wurden, definiert werden können. Eine Reihe von Institutionen haben ihrer

[47] Vgl. zu Deutschland *Andrew Shonfield*, Modern Capitalism, Oxford 1965, insbes. S. 247 ff. — Zu England den Satz von *Winston Churchill* (1925): „I would rather see Finance less proud and Industry more content", in: *Donald E. Moggridge*, The Return to Gold, 1925, Cambridge 1969, S. 54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Logik zu entsprechen: Die Zahlungsbilanzbeschränkung wird durch die Trennung von Industrie- und Finanzkapital nicht nur mit erzeugt, sondern sie vertieft sie auch, während eine enge Verknüpfung beider der Industrie weitreichende Dispositionen erleichtert. Eine „Stop and Go"-Politik, akzentuiert durch die für Länder mit Zahlungsbilanzproblemen und Abwertungstendenz charakteristischen höheren Inflationsraten, wird nicht nur durch militante Gewerkschaften gefördert, sondern macht auch Gewerkschaften zur Verteidigung der Lohndifferentiale selbst in Sektoren wie dem Gesundheits- und Bildungswesen notwendig, während die expansive Wirtschaft leichter einen nationalen Konsens, etwa über Rationalisierung um den Preis steigender Löhne, einsichtig machen und durchsetzen kann. So ist auch die Rolle des Staates verschieden (z. B. mehr paternalistische Subventionierung neuer technologischer Entwicklungen hier, mehr konjunktureller Interventionismus dort). Daß die ökonomische Theorie von den alternativen Entwicklungen in jedem Land nicht unberührt bleiben kann, versteht sich dann von selbst. Die besondere Rolle, die der Staat in der deutschen Sozialen Marktwirtschaft spielt, hat, wie eingangs angedeutet, eine lange Geschichte, die sich im Unterschied zwischen Ordoliberalismus und klassischem Liberalismus spiegelt[48]. Der ursprüngliche Keynesianismus begründet die Priorität binnenwirtschaftlicher Globalsteuerung.

Da die hiermit angedeuteten wirtschaftlichen Typen, bis hin zur Erzeugung wiederkehrender wirtschaftlicher Konflikte und charakteristischer ideologischer Gegensätze *innerhalb* jedes Typs, ein einheitliches Gepräge aufweisen, möchte ich (in hoffentlich nicht zu drastisch empfundener Abwandlung des Sprachgebrauchs) von „Wirtschaftsstilen" sprechen. Kaldor benennt die angeführten Beispiele als „Stufen", aber die implizierte historische Abfolge ist nicht unbedingt zwingend und jedenfalls einer Verallgemeinerung hinderlich. Den Ausdruck „Wirtschaftssystem" würde ich andererseits gerne für die größeren, funktional definierten Gegensätze der Wirtschaftsordnungen wie Kapitalismus/Sozialismus, Marktwirtschaft/Planwirtschaft vorbehalten. Der Wirtschaftsstil ist als Idealtypus ein theoretischer Begriff, nicht eine Sammlung von Fakten, aber er kann ohne Anschauung nicht verstanden werden. Er läßt sich nicht wie die neoklassische Theorie (nun als Entscheidungslogik, nicht als Aussage über Realität verstanden) more geometrico konstruieren. Die Stildifferenzen verweisen auf eine feinere,

[48] Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung. Zwei wirtschaftspolitische Experimente — der so benannte Aufsatz von *Egon Tuchtfeldt* (in: Wirtschaftspolitische Chronik, Heft 1, 1973, S. 7 ff.) betont einen Wandel und einen „Stilverfall" der Sozialen Marktwirtschaft, aber es gibt auch eine Kontinuität.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konkretere Strukturierung, bei der Elemente, die vom abstrakten Standpunkt gegensätzlich wirken (wie zentral geleitete, verstaatlichte Industrien und marktwirtschaftliche Bereiche), durch die wirtschaftliche Konstellation (im Beispiel primär definiert durch die Nachfragebedingungen) dennoch eine gewisse Einheit bilden. Sie drückt sich, wie bei Müller-Armacks Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, durch einen „Stil" aus, der auf Formen der Kompromißbildung oder Interessendurchsetzung, der „Wirtschaftsgesinnung", selbst der „Ästhetik" der Produktion beruht.

Es sollte dem Leser nicht schwer fallen, die durch die Cambridge-Theorie gegebenen Stilelemente auf Spiethoffs Merkmalskatalog zu beziehen: „Animal Spirits" sind ein Beispiel für „Antriebe zu wirtschaftlichem Handeln". Die Cambridger Verteilungstheorie spiegelt eine eigentümliche „Verteilungsverfassung" wider, die besondere Rolle des Finanzkapitals erscheint als Ausdruck nicht nur einer speziellen „Wirtschafts-" sondern auch einer „Gesellschaftsverfassung", usw. Der Bär der Keynesschen Liquiditätspräferenztheorie, der in Erwartung steigender Zinsen Geld hält, ist — wie ironisch bemerkt wurde — nicht eine Bank, die immer eine kurzfristige, niedrigverzinsliche Geldanlage findet, sondern der College Bursar. Über anschauliche Einzelbeispiele hinaus aber erscheint mir vor allem die Theorie der effektiven Nachfrage hier den Zugang zur systematischen Charakterisierung von „Wirtschaftsabläufen" zu ermöglichen. Selbstverständlich ergibt die Cambridge-Theorie keine erschöpfende Charakterisierung eines Wirtschaftsstils, sondern — neben bekannten Elementen wie der Wirtschaftsverfassung — einen bisher übersehenen, nicht unwichtigen Beitrag.

3.3 Zukünftige Stilentwicklungen

Nach meiner Vorstellung müßten sich noch andere als die genannten Beispiele ‚postkeynesianischer' Wirtschaftsstile konstruieren lassen, und zwar nicht nur zum Zweck des Verständnisses von Vergangenheit und Gegenwart, sondern auch zur Analyse möglicher Trends, die als alternative Entwicklungen aus der aktuellen Situation in die Zukunft, teils aus noch nicht begriffener oder reflektierter Voraussicht, teils aus politischem Wollen, von relevanten Personen und Parteien prognostiziert werden. Gleichgültig, ob dem gesellschaftlichen Subjekt, Kantisch gesprochen, „an sich" die Entscheidungsfreiheit abgeht: offene Theorien lassen Visionen von Handlungsabläufen zu, die sich als ordnungspolitische Entscheidungen darstellen und von den agierenden Parteien als solche erkannt werden können, aber nicht müssen.

So glaube ich zum Beispiel, daß die Auseinandersetzungen über eigentümliche Verbindungen vorgeschlagener Technologiesysteme mit

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erhofften gesellschaftlichen Entwicklungen (die als nicht systemverändernd deklariert werden) in der Energiepolitik als eine Diskussion über gewünschte Wirtschaftsstilentwicklungen verstanden werden sollten und vertieft werden können[49]. Die eingangs diskutierte, theoretisch schwierige, gesellschaftliche Wahlfreiheit bezüglich eines Stils, nicht eines Systems, besteht hier möglicherweise wirklich. Mit dem bisher mehrheitlich verfolgten, sogenannten „Harten Weg" (im wesentlichen großtechnische, nukleare Substitution des Erdöls) verbände sich dann die Anwendung komplexer Technologien in einer weiter wachsenden Wirtschaft, wachsendem Welthandel, dadurch geförderter Industrialisierung der Dritten Welt, fortgesetzte Unternehmenskonzentration, Steigerung des Konsums industriell erzeugter Waren für den Freizeitbereich, während auf dem alternativen „Sanften Weg" (mäßig dimensionierte Solarenergieanlagen in Verbindung mit starker Energieeinsparung) sich der Rhythmus des Fortschritts verlangsamen, der Grad der Autarkie und Dezentralisierung zunehmen, die Marktelemente und das kleine Unternehmertum mit dem Handwerk auf Grund mittlerer Technologien gefördert werden sollten[50]. Obwohl beide Wege m. E. nachweisbare, funktionale Widersprüche in sich bergen, weisen sie je eine gewisse konzeptionelle Einheitlichkeit auf, die durch kein einzelnes Begriffspaar eines funktionalen Zusammenhangs wie zentral/dezentral beschrieben wird — die Eisenbahn zentralisiert nicht weniger als die Atomkraft. Es kann zwar keine Seite der Alternative hart/sanft ganz überzeugen, die Diskussion über sie hat aber Dimensionen angenommen, die eine Klärung des Charakters der wirtschaftspolitischen Entscheidung verlangen. Ich vermute — und möchte das an anderem Ort näher belegen —, daß die Protagonisten von „Hart" und „Sanft" die Entscheidung für einen von zwei (von ihnen als mögliche Fortentwicklungen des status quo angesehenen) Wirtschaftsstilen meinen.

In der Tat ist die Auseinandersetzung über zukünftige Wirtschaftsstile ja nicht dann bedeutend, wenn die Überlegenheit eines „Stils" nach allen denkbaren Kriterien durch eine Kosten-Nutzen-Analyse nachgewiesen werden kann, oder wenn eine Strategie nachweislich mit Notwendigkeit ungangbar ist, weil sie in eine Sackgasse führt, sondern wenn echte, schrittweise zu vollziehende, unterschiedliche Gestaltungs-

---

[49] Vgl. allgemein und in ähnlicher Richtung: *Christian Leipert* und *Udo Ernst Simonis*, Alternativen wirtschaftlicher Entwicklung, in: Udo Ernst Simonis (Hrsg.), Ökonomie und Ökologie, Karlsruhe 1980, S. 103 ff. Meinte Keynes mit seinen „Economic Possibilities for our Grandchildren" (Band IX, S. 321 ff.) nicht auch einen „sanften Weg"?

[50] Den „sanften" Weg der Energiepolitik im engeren Sinne repräsentieren Autoren wie Lovins, den „harten" Häfele; die Enquête-Kommission des Bundestags hat einen Mittelweg gesucht und einen provisorischen Kompromiß gefunden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglichkeiten der Zukunft offenbar werden. Die Cambridge-Theorie legt eine größere Variationsbreite möglicher Stilentwicklungen nahe als die konventionelle Typologie. Wenn zukünftig nach der Handhabung der Steuerungsmechanismen (wie im Beispiel von England und der Bundesrepublik) nun insbesondere (wie im energiepolitischen Beispiel) die Verbindung technologischer und gesellschaftlicher Entwicklungsperspektiven verstärkt in Betracht gezogen werden, folgt die ordnungspolitische Diskussion damit nur einem durch die theoretische und praktische Entwicklung schon vorgezeichneten Weg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Das Referat von Herder-Dorneich führte zu einer breiten Diskussion, die sich auf Fragen der Möglichkeit, der Wünschbarkeit und der Zielsetzungen einer Ordnungstheorie und eines ordnungstheoretischen Paradigmenwechsels erstreckte. Zunächst ergaben sich Zweifel, ob die Kuhnschen *Ideen,* die ja in Zusammenhang mit den Naturwissenschaften entworfen worden waren, auf die Sozialwissenschaften im allgemeinen und die Ordnungstheorie im besonderen angewandt werden können. Es wurde darauf hingewiesen, daß bei Kuhn unter der Bezeichnung „Paradigma" etwa zwanzig Begriffe diskutiert werden, von denen im Referat nur zwei — Erklärungsmuster und neues Erkenntnisobjekt — berücksichtigt wurden. Vor allem „passe" aber die Kuhnsche Theorie nicht, da die Ökonomie im Gegensatz zur Physik eine Multi-Paradigmen-Wissenschaft sei und keine „Normalwissenschaft" kenne. Fruchtbarer als die Forderung nach einem ordnungstheoretischen Paradigmenwechsel wäre daher eine Untersuchung, was die *verschiedenen* Paradigmen zur Sozialen Marktwirtschaft und ihren Wirkungen zu sagen haben.

Von anderer Seite wurden die Kuhnschen Ideen als nicht aktuell bezeichnet. Ein Paradigmenwechsel wäre wohl möglich, findet aber nicht statt, weil der Ordnungsgedanke über die Jahre hinweg kaum (weiter-)entwickelt wurde. Die Idee der Sozialen Marktwirtschaft war eher ein Angriff gegen gewisse Ordnungselemente als ein neues Ordnungsparadigma.

Der Referent betonte, daß Kuhn nur herangezogen wurde, um die Schwierigkeiten eines Paradigmenwechsels anzudeuten. Dieser finde nicht statt, weil das alte Paradigma erfolgreich war und noch ist. Es leiste aber unter den heutigen Umständen zu wenig und daher sei ein neues Paradigma fällig. So wie 1950 seien Chancen für neue Gedanken gegeben, die über den dualistischen Ansatz Euckens hinausgehen sollten.

Unabhängig von der Frage nach der Angemessenheit des Kuhnschen Rahmens erhob sich die Frage, warum die *ordnungstheoretische Debatte auf wenig Interesse stößt.* So wurde angezweifelt, ob eine eigene Ordnungstheorie, wie sie vor allem im deutschen Sprachbereich zu finden ist, möglich und nötig ist. In der Realität gibt es eine Vielzahl von Ordnungen und Ordnungskombinationen. Eine positive Theorie hat die Wirkungsweise dieser realen Ordnungen zu untersuchen. Das geschieht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch in jedem relevanten makro-ökonomischen Modell. Die einfachen Ordnungsideen sind in erster Linie politischer und normativer Natur. Probleme des Ordnungs*wandels* müßten durch eine über die Ökonomie hinausgehende Metatheorie erklärt werden.

Demgegenüber wurde behauptet, das Interesse an Ordnungstheorien sei schwach, weil Eucken Entscheidendes gesagt habe und der Neoliberalismus erfolgreich war. Im Osten und in England wachse das Interesse an Ordnungsdiskussionen. Weiters wurde darauf hingewiesen, daß Ordnungsfragen immer wichtig waren. Bei Adam Smith und vielen anderen sind sie implizit vorhanden, Keynes löste das Laisser-faire-Paradigma ab. Auch die Vorarbeiten und Beiträge der historischen Schule wurden erwähnt. Eucken wollte allerdings „reine" Ordnungen *theoretisch* untermauern. Faßt man den Ordnungsbegriff breiter auf und sucht man größere Pluralität, so ergeben sich Brücken zur Systemtheorie. Die Fragestellungen beziehen sich dann darauf, warum bestimmte Ordnungskonstellationen (z. B. „konzertierte Aktion") zu bestimmten Zeiten (z. B. 1967 - 1977) oder in bestimmten Bereichen (z. B. Gesundheitswesen) funktionieren und in anderen nicht.

Ein weiterer Teil der Diskussion beschäftigte sich mit der Frage, ob und wie die herrschenden Ansätze modifiziert werden sollen. Ein Teil der Diskutanten vertrat die Ansicht, daß in Eucken „noch viel drin sei", daß dort vieles ausgefächert, aber noch nicht ausgeführt sei. Allerdings sei die Finanzwissenschaft im Ordoliberalismus zu stark vernachlässigt worden.

Im allgemeinen gab es jedoch Überlegungen zu Reformen und Verbesserungen. Eine zentrale Rolle spielte dabei die Frage, ob Euckens *dualer* Ansatz vertretbar sei. So wurde darauf hingewiesen, daß dualistische Ausgangspunkte häufig anzutreffen seien (Diktatur und Demokratie in der Politik, Monopol und Konkurrenz in der Marktlehre etc.), obwohl auch dort die Zwischenbereiche bedeutsam seien. Auch wenn es eine Pluralität von Systemen gibt, kann man vielleicht zwei essentielle Gruppen unterscheiden und zwar den Markt, wo individuelle Wünsche zu individuellen Entscheidungen führen, und den Plan, wo die individuellen Wünsche zentral erfaßt und entschieden werden.

Dem wurde jedoch entgegengehalten, daß für Eucken die Zweiteilung wohl mehr bedeutete; er glaubte, daß es keine Konvergenz zwischen den „reinen" Ordnungen geben könne. Akermann, der schon vor Eucken das Thema Markt-Plan behandelt hatte, wählte eine andere Betrachtungsweise. Die beiden Elemente sind für ihn die Endpunkte einer Spannungsreihe, in der beliebige Mischverhältnisse auftreten können. Fragen nach der Möglichkeit und Verträglichkeit verschiedener Mischungen (z. B. Budgetanteil, verstaatlichter Sektor etc.) wurden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bisher vernachlässigt und sollten stärker von der Ordnungstheorie behandelt werden.

In Zusammenhang mit den Vorschlägen für einen pluralistischen Ansatz, der neuere Entwicklungen stärker berücksichtigt, wurde die Frage der *Nicht-Markt-Phänomene* eingehender behandelt. Während einige Diskutanten den Begriff „Nicht-Markt-Wirtschaft" als zu vage und inoperabel empfanden und Teile davon — etwa Erscheinungen des Verbandswesens — eher der politischen Theorie zuweisen wollten, fanden andere, daß dieser Bereich an Bedeutung gewänne, aber keinen theoretischen Paradigmenwechsel, sondern nur einen Ausbau der Theorie erforderlich mache. Im normativen Bereich könnten sich allerdings aus den neuen Gegebenheiten neue Aufgaben und Zielvorstellungen ergeben, insbesondere auch in bezug auf die bisher vernachlässigte Verteilungsfrage.

Jedenfalls bestand kein Zweifel, daß der Nicht-Markt-Sektor, wie immer man ihn betrachtet und einschätzt, an Bedeutung gewinnt und daß damit die Verschiedenheit und Komplexität der Märkte und Quasi-Märkte bedeutend gewachsen ist. Dies stellt die Ordnungsdebatte vor die Aufgabe, eine klarere Systematik zu schaffen und nach Möglichkeit mit den Instrumenten der ökonomischen Theorie, die aber in diesem Zusammenhang relativ offen bleiben muß, die Wirkungsweisen und die Interdependenzen der Mechanismen in den diversen Bereichen deutlicher herauszuarbeiten. Im Endresultat könnte das zur Prognose heranreifender Ordnungsprobleme und zur „Erfindung" neuer Mechanismen beitragen.

Die Diskussion in Anschluß an Schefolds *Referat* beschäftigte sich einerseits mit den darin enthaltenen theoretischen Problemen, andererseits mit deren wirtschaftspolitischen Konsequenzen und den Unterschieden in der englischen und deutschen Wirtschaftsentwicklung seit dem Zweiten Weltkrieg. Zu den Grundlagen des Referats wurde bemerkt, daß die Betrachtung des Wirtschafts*stils* eine wertvolle Hilfe für die Charakterisierung von wirtschaftspolitischen Maßnahmen, wirtschaftlichem Klima etc. sei. Dieser, der historischen Schule entliehene Begriff, sei eine nützliche Ergänzung der mehr analytisch ausgerichteten Untersuchungen über Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsablauf, mache aber eine geschlossene Theorie unmöglich. Durch Einbeziehung des Wirtschafts*stils* käme so etwas wie eine „verstehende" Methode zum Zuge, die einige quantitativ schwer erfaßbare Einflüsse besser berücksichtigen kann. Die Frage der Wirtschafts*ordnung* hingegen betrifft überwiegend die Institutionen und diese seien im Referat nur beim Banken-Industrieproblem direkt angesprochen worden. Dazu bemerkte der Referent, daß auch der in seiner Analyse wichtige Verteilungsmechanismus institutionell abhängig und beeinflußt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zum Thema Cambridge-Theorie und Soziale Marktwirtschaft wurde die Meinung geäußert, daß die deutschen Exporterfolge auf einer *merkantilistischen* Exportförderungspolitik beruhten und daß die Meinung des Sachverständigenrates, Gewinne seien Voraussetzung für Wachstum, *klassisches* und nicht neo-klassisches Gedankengut präsentieren, so daß man die deutsche Version der Sozialen Marktwirtschaft nicht als neoklassische Theorie bezeichnen könne. Die Cambridge-Theorie (als neu*klassische* Theorie) könnte daher als Basis für wirtschaftliche Überlegungen herangezogen werden.

In der vergleichenden Auseinandersetzung über die wirtschaftlichen Entwicklungen in England und Deutschland gab es stark divergierende Meinungen. Auf der einen Seite wurden die Schwierigkeiten Englands als Folge der „falschen" Theorien Kaldors und seiner wirtschaftspolitischen Empfehlungen angesehen. Die angedeutete Kausalkette, die von Skalenerträgen zu größerer Wettbewerbsfähigkeit führe, sei falsch. Die englische Wettbewerbsfähigkeit sei vielmehr durch eine lockere Geldpolitik und niedrige Zinssätze beeinträchtigt worden, während angebotsorientierte und ordnungspolitische Problemstellungen vernachlässigt wurden. Der Reservewährungscharakter des Pfundes spielte dabei keine entscheidende Rolle.

Auf der anderen Seite wurde betont, daß Kaldor viele Komponenten berücksichtigt, die zu Englands wirtschaftlicher Schwäche beigetragen haben. Unter diesen sei die Problematik von exportinduziertem Wachstum und Skalenerträgen sicherlich ernst zu nehmen, wenn man auch über ihre relative Bedeutung diskutieren kann. Man muß auch längerfristige und institutionelle Faktoren berücksichtigen. So wirken sich zum Teil noch immer die Folgen des Festhaltens Englands an einem „falschen" Goldstandard in den zwanziger Jahren aus; die Beschäftigtenstruktur war nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland und England sehr verschieden und begünstigte Deutschland bei der Erzielung wachsender Skalenerträge; Englands Wirtschaft war nach 1945 durch höhere Rüstungsausgaben und durch die Folgekosten seiner imperialistischen Position belastet.

Die Ausgangspositionen waren somit in mancher Hinsicht verschieden. Das erklärt allerdings noch nicht hinreichend, warum spätere fördernde Maßnahmen (z. B. selective employment tax) so wenig wirksam waren. Da waren wahrscheinlich die Rahmenbedingungen mitentscheidend. Jedenfalls — so zeigte die Diskussion — kann man von Theorie und Wirtschaftspolitik nicht ohne weiteres in verschiedenen Ländern und verschiedenen Perioden gleiche Ergebnisse erwarten. Für die Anwendung sind zusätzliche Analysen und Modfikationen unerläßlich.

Kurt Rothschild, Linz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 9

Der Arbeitsmarkt in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Hermann Albeck, Saarbrücken

Dienstag, 16. September 1980, 14.30 - 18.00 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Technischer Wandel und Beschäftigung

Von *Werner Dostal*, Nürnberg

1. Einleitung

In den letzten zwei Jahrhunderten wurde die Diskussion über den technischen Wandel mit unterschiedlicher Intensität geführt. In der Frühzeit der Technikeinführung wurden die zum Strukturwandel führenden neuen Techniken von den überkommenen Trägern wirtschaftlicher Macht wegen der sich anbahnenden Neuordnung des Ressourceneinsatzes und der Absatzmärkte erbittert bekämpft. Die Unausgewogenheit der damaligen Argumentation und die Hilflosigkeit dieses erstmaligen „Technology Assessment" wird heute gern vorgeführt, um die Eigendynamik der Technik deutlich zu machen. In der Folgezeit hat sich die Technik durchgesetzt, sie hat unsere Lebensbedingungen bis in fast alle Bereiche verändert und diese — objektiv meßbar — verbessert. Dies hatte zur Folge, daß die Technik über eine lange Zeitspanne in Wirtschaft und Gesellschaft begrüßt wurde und wohlgelitten war. Insbesondere durch die Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen an den Segnungen der Technik traten zunehmend Grenzen des Technikeinsatzes auf. Die Inanspruchnahme knapp werdender Ressourcen oder die Beeinträchtigung des Lebensraumes des Individuums durch technische Einrichtungen, seien es Kernkraftwerke oder allumfassende Informationssysteme, haben inzwischen zu der Erkenntnis geführt, daß nicht alles technisch Machbare gesellschaftlich akzeptabel ist.

In die Diskussion, ob neue Techniken unkontrolliert realisiert oder ob sie doch lieber verzögert oder abgewandelt werden sollten, wird zunehmend das Beschäftigungsargument eingebracht. Die technischen Entwicklungen werden dann meist unterteilt in

— arbeitssparende Techniken, die man vorwiegend mit dem Begriff „Rationalisierung" verbindet und

— arbeitsplatzschaffende Techniken, die man vorwiegend mit dem Begriff „Innovation" oder „Neue Produkte" verknüpft.

Eine saubere Trennung dieser ambivalenten Wirkungen des Technikeinsatzes ist bisher noch nicht erfolgt. Die Wechselbeziehungen zwischen dem technischen Wandel und der Beschäftigung sind in den hinter uns

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liegenden zwei Jahrzehnten mit erheblichem Aufwand untersucht worden. Zunächst geschah das unter rein akademischem Interesse der Klärung der Zusammenhänge, später aber unter dem Blickwinkel der konkreten Arbeitsplatzgefährdung durch Automation, Datenverarbeitung und Mikroelektronik. Diese Untersuchungen haben erst kürzlich in den Kabinettsstudien[1] einen vorläufigen Abschluß gefunden.

Vor dem Hintergrund eines steigenden Angebots von Erwerbspersonen und eines zurückgehenden Arbeitsplatzangebots sowie einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit wird die technische Entwicklung gern als Regulativ anderweitig verursachter Arbeitsmarktprobleme angesehen. Deshalb soll hier die Frage untersucht werden: *„Kann der technische Wandel so gesteuert werden, daß damit die Beschäftigungsprobleme der nächsten Jahre, wenn nicht vollkommen gelöst, so doch wenigstens abgemildert werden?"*

2. Stufen der Beschäftigungswirkungen

Aus dem unübersehbaren Beziehungsgeflecht des Menschen mit seiner technisch bestimmten Umgebung soll hier nur die unmittelbare Betroffenheit des Individuums am Arbeitsplatz durch technischen Wandel herausgelöst werden. Schon in diesem abgegrenzten Bereich äußert sich die Betroffenheit in einem breiten Spektrum. Für eine Klassifizierung kommt erschwerend hinzu, daß die persönliche Betroffenheit nicht wertfrei diskutiert werden kann, da die Veränderungen individuell je nach beruflicher und persönlicher Situation unterschiedlich bewertet werden. Die folgende Einteilung in fünf Änderungsstufen muß deshalb willkürlich bleiben:

— *Stufe 1:*

Der Wandel der subjektiv empfundenen beruflichen Umgebung durch veränderte Technik wird kontinuierlich, gleichsam stufenlos — bewußt oder unbewußt — erlebt und erst bei der Erinnerung an frühere Arbeitsaufgaben, -inhalte und -umgebung deutlich. Das

[1] Die zwei Kabinettstudien, die beide gleichlautend mit dem Titel „Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt" von den Verfassergruppen Prognos/Mackintosh und IFO/ISI/Infratest 1979 angefertigt wurden, sind bisher noch nicht veröffentlicht. Sie geben den aktuellen Stand der Diskussion wieder. Zusätzlich existiert eine Aufarbeitung aller in dieses Themengebiet fallenden Studien unter dem Titel „Informationstechnologien und Beschäftigung", erarbeitet 1979 vom VDI-Technologiezentrum Berlin, von der wirtschaftspolitischen Arbeitsgruppe im Institut für Volkswirtschaftslehre der Universität Regensburg und vom Wissenschaftszentrum Berlin, Internationales Institut für Management und Verwaltung. Vervollständigt wird dieser Überblick noch durch die für das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft angefertigte Studie: *Rainald v. Gizycki, Uwe Weiler,* Mikroprozessoren und Bildungswesen, München 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Individuum weiß zwar, daß technischer Wandel existiert, nimmt ihn aber kaum wahr. Die Sensibilisierungsschwelle wird erst erreicht, wenn ein Anlaß dazu besteht.

— *Stufe 2:*

Am Arbeitsplatz verändern sich objektivierbare Arbeitskriterien, wie Arbeitsanforderungen, Arbeitsaufgaben und Arbeitsbedingungen. Diese geänderte Arbeitsplatzcharakteristik kann vom bisherigen Arbeitsplatzinhaber weiterhin bewältigt werden, da die dazu notwendigen Flexibilitätsspielräume bestehen und Einarbeitung und Ausbildung ermöglicht werden.

— *Stufe 3:*

Arbeitskräfte werden wegen technischer Änderungen innerbetrieblich umgesetzt:

- ○ entweder von der Abteilung, in der die technische Änderung erfolgte, in andere Abteilungen, da sie künftig in der angestammten Abteilung nicht mehr benötigt werden
- ○ oder in die Abteilung der technischen Änderung, soweit dort ein zusätzlicher Personalbedarf besteht.

Diese Umsetzungen dienen entweder der quantitativen Anpassung der Arbeitskräfte (Ergebnis der internen Beschäftigungsbilanz) oder der qualitativen Anpassung der Arbeitskräfte (Umsetzungen zum Qualifikationsausgleich).

— *Stufe 4:*

Technische Änderungen führen zwar zu rechnerischem Personalminderbedarf, der aber durch Erhöhung des Leistungsvolumens ausgeglichen werden kann. Es kann also auf Neueinstellungen verzichtet werden, da wegen leistungsfähigerer Technik ein höherer Output mit den vorhandenen Arbeitskräften erzielt werden kann. Die Produktivitätserhöhung soll hier gemessen werden anhand der „fiktiv eingesparten Arbeitskräfte", das sind Arbeitskräfte, die zusätzlich zu den vorhandenen Arbeitskräften benötigt worden wären, wenn man die technische Umstellung nicht durchgeführt hätte und die neue Produktion mit den alten Anlagen hätte erbringen müssen.

— *Stufe 5:*

Im Zuge der technischen Änderung kommt es zu Neueinstellungen oder Austritten von Arbeitskräften. Dadurch wird die Änderung im Personalbedarf über den externen Arbeitsmarkt ausgeglichen.

Ähnlich — wie bei den Umsetzungen — kann es sich hier um quantitative Anpassungen zum Bilanzausgleich oder um kompensierende Veränderungen zur Qualifikationsanpassung handeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unter dem Begriff „Austritte" seien hier der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel, Abgänge in die registrierte Arbeitslosigkeit oder in die stille Reserve oder Abgänge in sonstige Nichterwerbstätigkeit (Rente, Ausbildung, bei ausländischen Arbeitnehmern Rückkehr ins Heimatland usw.) zusammengefaßt.

Von diesen fünf Stufen der Betroffenheit läßt sich auf Grund der Arbeitsmarktstatistik lediglich die Stufe 5 bestimmen, wobei selbstverständlich die nicht durch die technische Entwicklung begründete Fluktuation abgerechnet werden muß. Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtungsweise lassen sich summarisch die Effekte der Stufe 4 und die Bilanz der Stufe 5 ermitteln. Die Stufen 1 - 3 lassen sich nur dadurch ermitteln, daß man Untersuchungen in den betroffenen Betrieben durchführt. Wirkungen der Stufen 2 und 3 lassen sich bei Vorgesetzten erfahren, während sich die Stufe 1 nur beim Betroffenen, vielleicht sogar erst nach dessen Sensibilisierung ermitteln läßt.

3. Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte — eine Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)

Um die Lücke zwischen der gesamtwirtschaftlichen Erfassung des technischen Wandels, wie er von der Volkswirtschaftslehre her ermittelt wird, und der Ermittlung der Betroffenheit des Individuums durch technischen Wandel, wie es in der technologieorientierten Sozialforschung geschieht, zu schließen, hat das IAB vor etwa 10 Jahren eine repräsentativ angelegte Untersuchungsreihe begonnen, in der die qualitativen und quantitativen Effekte technischer Veränderungen auf Arbeitskräfte standardisiert erfaßt werden. Inzwischen sind die Auswirkungen von rd. 3 000 technischen Änderungen in etwa 1 600 Betrieben erfaßt worden, wovon etwa 2 700 Änderungen in verschiedenen Industriezweigen und etwa 300 Änderungen im Einzelhandel erfaßt werden konnten.

Über die einzelnen Untersuchungen existieren bereits ausführliche Veröffentlichungen[2], über die Untersuchung im Einzelhandel wird die

[2] Aus der Fülle der Einzelveröffentlichungen seien hier die wesentlichsten angeführt: *Erhard Ulrich, Manfred Lahner, Klaus Köstner,* Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte. Bericht über Methode und erste Ergebnisse einer Erhebung in der kunststoffverarbeitenden Industrie, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (im folgenden zit. als: MittAB), 5. Jg., H. 1, 1972, S. 31 - 67. — *Manfred Lahner, Erhard Ulrich, Klaus Köstner,* Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte in der holzverarbeitenden Industrie, in MittAB, 7. Jg., H. 2, 1974, S. 118 - 163. — *Manfred Lahner,* Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte in der Ernährungsindustrie, in: MittAB, 8. Jg., H. 4, 1975, S. 317 - 344. — *Manfred Lahner,* Auswirkungen technischer Änderungen in metallverarbei-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Veröffentlichung derzeit vorbereitet. Derzeit läuft eine Wiederholungsbefragung bei den bereits 1974 befragten Betrieben der metallverarbeitenden Industrie. Die Ergebnisse dieser Untersuchung sind sehr umfangreich. Im Rahmen dieser Arbeit können lediglich die wesentlichsten Aussagen vorgestellt werden.

3.1 Charakterisierung der technischen Änderung

Für die Bestimmung der Beschäftigungswirkungen technischer Veränderungen müssen die Änderungsarten charakterisiert werden, um die arbeitssparenden und arbeitsplatzschaffenden Techniken gegenüberstellen zu können. Für diese Betrachtung sollen die folgenden vier Änderungskategorien verwendet werden:

1. Innovation:
   Neue Produktionseinrichtungen als Ersatz für vorhandene;
   neue technische Verfahren;
   Einsatz anderer Werkstoffe;
   Einsatz anderer Energieformen;
   Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung
2. Rationalisierung:
   Mechanisierung;
   Automatisierung;
   organisatorische Änderungen;
   Verlagerung von Produktionseinrichtungen
3. Expansion:
   Zusätzliche gleichartige Produktionseinrichtungen
4. Reduktion:
   Stillegung von Produktionseinrichtungen

In Tabelle 1 sind die prozentualen Anteile dieser Änderungskategorien angegeben. Zunächst überrascht die relative Gleichförmigkeit der Angaben aus unterschiedlichen Wirtschaftszweigen und aus verschiedenen Jahren. Die aufgetretenen Differenzen lassen sich plausibel auf Grund der jeweiligen Situation erklären:

---

tenden Industriezweigen, in: MittAB, 9. Jg., H. 4, 1976, S. 317 - 344. — *Manfred Lahner, Regina Grabiszewski,* Auswirkungen technischer Änderungen in der Druckerei- und Vervielfältigungsindustrie, in: MittAB, 10. Jg., H. 4, 1977, S. 524 - 555. — *Werner Dostal,* Freisetzungen von Arbeitskräften im Angestelltenbereich aufgrund technischer Änderungen, in: MittAB, 11. Jg., H. 1, 1978, S. 19 - 33. — *Werner Dostal, Manfred Lahner, Erhard Ulrich,* Datensammlung zum Projekt Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte, BeitrAB 17, 1977. — *Manfred Lahner, Regina Grabiszewski,* Datensammlung zum Projekt Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte. Teiluntersuchung: Druckerei- und Vervielfältigungsindustrie, BeitrAB 22, 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die kunststoffverarbeitende Industrie (Kunststoff) war 1970 ein neuer Industriezweig, von dem ein hoher technischer Fortschritt und eine starke Expansion erwartet wurde. Wegen des schnellen Wachstums waren offensichtlich erhebliche Rationalisierungsreserven vorhanden.

Tabelle 1:

Änderungscharakteristik (Angaben in %)

Referenzjahr	Wirtschaftszweig	Innovation	Rationalisierung	Expansion	Reduktion
1970	Kunststoff	42	29	24	5
1971	Holz	59	20	17	4
1972	Ernährung	53	24	20	3
1973	Metall	51	25	20	4
1975	Druck	55	17	19	8
1977	Einzelhandel	40	24	25	11
im Mittel		51	23	20	6

— Die holzverarbeitende Industrie (Holz) befand sich 1971 im Übergang von der mehr handwerklichen Produktionsweise zur industriellen Produktion mit einem erheblichen Technikeinsatz und mit geringer Expansion.

— Die Werte für die Ernährungsindustrie (Ernährung) 1972 und die metallverarbeitende Industrie (Metall) 1973 sind durchschnittlich.

— In der Druckerei-Industrie (Druck) wurde 1975 ein verstärkter Einsatz neuer Techniken vorgenommen, der auch in der Öffentlichkeit stark diskutiert worden ist. Gleichzeitig war der Anteil der Rationalisierungsmaßnahmen unterdurchschnittlich, während die Reduktion verhältnismäßig hoch war.

— Die Struktur der technischen Änderungen im Einzelhandel ist nur schwer mit denen der Industrie zu vergleichen. Die Rationalisierung erreicht durchschnittliches Niveau, während die Innovation deutlich geringer ist, als in den Industriezweigen. Dagegen sind die Elemente der Expansion und der Reduktion stärker ausgeprägt als in der Industrie.

3.2 Externe Beschäftigungsbilanz

Tabelle 2 enthält die jeweiligen externen Beschäftigungseffekte auf Grund der vier Änderungskategorien. Positive Werte bedeuten, daß die Einstellungen die Austritte überwiegen, bei negativen Werten überwiegen die Austritte. Das Ergebnis ist plausibel: bei Rationalisierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Reduktion negative Beschäftigungseffekte, bei Expansion positive. Innovationen bringen bei Kunststoff, Holz, Metall und beim Einzelhandel positive Beschäftigungseffekte, bei Ernährung und Druck negative Effekte. *Im Mittel sind die Effekte positiv.* Bei der Rationalisierung zeigt Holz einen positiven Beschäftigungseffekt, was damit zusammenhängen mag, daß durch die zunehmende Mechanisierung hier zusätzliche Arbeitskräfte benötigt wurden. Die insgesamt positive Beschäftigungsbilanz wird wesentlich durch die Expansion bestimmt.

Tabelle 2:

Externe Beschäftigungsbilanz (% der Gesamtbeschäftigten, Basis 5,6 Mio Personen)

Referenzjahr	Wirtschaftszweig	Innovation	Rationlisierung	Expansion	Reduktion	insgesamt
1970	Kunststoff	+ 1,01	− 0,05	+ 2,07	− 0,20	+ 2,83
1971	Holz	+ 0,81	+ 0,09	+ 0,54	− 0,21	+ 1,23
1972	Ernährung	− 0,06	− 0,74	+ 0,92	− 0,31	− 0,19
1973	Metall	+ 0,43	− 0,09	+ 1,40	− 0,15	+ 1,59
1975	Druck	− 0,38	− 0,37	+ 0,24	− 0,39	− 0,90
1977	Einzelhandel	+ 0,21	− 0,37	+ 2,16	− 0,27	+ 1,70
im Mittel		+ 0,34	− 0,26	+ 1,22	− 0,27	+ 1,03

Der im Jahre 1970 bei der kunststoffverarbeitenden Industrie gefundene hohe Beschäftigungseffekt von etwa 3% hat sich bei den anderen Wirtschaftszweigen nicht mehr wiederholt. Bei der Druckindustrie hat es sogar einen negativen Beschäftigungseffekt von etwa 1% der Beschäftigten durch technische Änderungen gegeben, der bestimmt ist durch die negativen Beschäftigungswirkungen der Innovation und durch die mangelnde Expansion.

3.3 Interne Beschäftigungsbilanz

Die interne Beschäftigungsbilanz wird gebildet aus der Differenz der Umsetzungen in den Bereich, in dem die technische Änderung erfolgt ist und den Umsetzungen aus diesem Bereich. Die Gesamtbilanz ist, wie in Tabelle 3 ersichtlich, negativ. Im Vergleich zur externen ist die interne Beschäftigungsbilanz auf Grund der Innovationen durchweg negativ, d. h. durch technische Veränderungen werden Personen intern freigesetzt, die dann in anderen Bereichen des Unternehmens weiter beschäftigt werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3:

Interne Beschäftigungsbilanz (% der Gesamtbeschäftigten, Basis 5,6 Mio Personen)

Referenzjahr	Wirtschaftszweig	Innovation	Rationalisierung	Expansion	Reduktion	insgesamt
1970	Kunststoff	− 0,10	− 0,58	+ 0,29	− 0,15	− 0,54
1971	Holz	− 0,54	− 0,17	+ 0,24	− 0,46	− 0,93
1972	Ernährung	− 0,59	− 0,39	+ 0,32	− 0,35	− 1,01
1973	Metall	− 0,21	− 0,45	+ 0,21	− 0,10	− 0,55
1975	Druck	− 0,20	− 0,07	+ 0,28	− 0,18	− 0,17
1977	Einzelhandel	− 0,02	− 0,02	+ 0,16	− 0,18	− 0,06
im Mittel		− 0,28	− 0,28	+ 0,25	− 0,23	− 0,54

Dasselbe gilt auch für die Rationalisierung und für die Reduktion. Bei der Expansion findet man wieder positive Werte, aber bei weitem nicht in der Höhe, wie bei der externen Beschäftigungsbilanz. Die größten internen Beschäftigungsverschiebungen auf Grund von Innovationen wurden im Bereich der Holz- und der Ernährungsindustrie gemessen. In beiden Fällen sind sowohl die Veränderungen auf Grund neuer Techniken, als auch die Reduktion überdurchschnittlich, während die Expansion und die Rationalisierung durchschnittliche Effekte zeigt. Die interne Beschäftigungsbilanz deutet auf Beschaffungsprobleme auf dem externen Arbeitsmarkt hin und auf Qualifikationsverschiebungen, die durch den Einsatz neuer Techniken notwendig werden. Häufig werden interne Umsetzungen damit begründet, daß an neuen Anlagen erfahrenes Personal benötigt wird, das aus anderen Betriebsbereichen rekrutiert werden muß.

Insgesamt gesehen sind die internen Personalbewegungen auf Grund technischer Änderungen deutlich geringer, als die externen, da der innerbetriebliche Arbeitsmarkt von vornherein begrenzter ist.

3.4 Fiktive Einsparungen

Technikeinsatz wird häufig damit begründet, daß durch die technische Veränderung die Arbeitsproduktivität erhöht wird. Ein Maß für diese Erhöhung der Arbeitsproduktivität sind die bei dieser Untersuchung erfragten fiktiven Einsparungen (Tab. 4). Da diese Einsparungen ganz wesentlich in die Wirtschaftlichkeitsberechnung derartiger Veränderungen eingehen, lassen sie sich bei den Führungskräften recht gut erfragen. Allerdings sind in diesen Einsparungsrechnungen durchaus Wunschvorstellungen enthalten, die sich dann längerfristig oft nicht

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

halten lassen. Trotzdem erscheint es interessant, daß die Raten fiktiver Einsparungen weit höher liegen, als die Raten der internen und externen Beschäftigungsbilanz. Die Größenordnung entspricht etwa dem Produktivitätsfortschritt.

Tabelle 4:

Fiktive Personaleinsparungen
(in % der Gesamtbeschäftigten, Basis 5,6 Mio Personen)

Referenzjahr	Wirtschaftszweig	Innovation	Rationalisierung	Expansion	Reduktion	insgesamt
1970	Kunststoff	1,97	1,53	1,19	—	4,69
1971	Holz	3,22	1,31	0,43	0,13	5,09
1972	Ernährung	2,95	1,22	0,81	—	4,98
1973	Metall	2,11	0,96	0,24	0,03	3,34
1975	Druck	1,98	0,27	0,29	0,01	2,55
1977	Einzelhandel	0,13	0,21	0,07	—	0,41
im Mittel		2,06	0,92	0,50	0,03	3,51

Die fiktiven Einsparungen auf Grund von Innovationen dominieren. Bei Rationalisierungsmaßnahmen sind diese Einsparungen geringer. Deutlich wird, daß auch die Expansion mit einer impliziten fiktiven Einsparung gekoppelt ist.

3.5 Qualitative Veränderungen

Die qualitativen Beschäftigungseffekte auf Grund technischer Änderungen wurden in dieser Untersuchung mit der Zahl der betroffenen Personen quantifiziert. Dabei zeigte es sich, daß die Veränderung der qualitativen Komponenten immer gegenläufig war; die Komponente nahm bei einem Teil der Arbeitskräfte zu, bei einem anderen Teil ab. Die Veränderung war aber immer ungleichgewichtig, so daß die folgenden Tendenzen isoliert werden können:

— Bei den Arbeitsanforderungen:

  Es wird mehr Berufsausbildung und -erfahrung gefordert, die Verantwortung nimmt zu, die geistige Belastung nimmt zu, während die körperliche Belastung stark abnimmt und die negativen Belastungsfaktoren wie Lärm, Hitze/Kälte, Schmutz und Unfallgefahren tendenziell abnehmen.

— Bei den Arbeitsaufgaben:

  Handarbeit nimmt tendenziell ab, während die Bedienung von Maschinen zunimmt; der Transport von Werkstücken von Hand und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der innerbetriebliche Transport nehmen ab, Wartung, Instandhaltung und Prüfaufgaben nehmen zu.

— Bei den sonstigen Arbeitsplatzmerkmalen:
Frauenarbeitsplätze nehmen zu, taktgebundene Arbeit und Schichtarbeit breiten sich weiter aus, bei der Entlohnung Zunahme des Akkordlohns, Rückgang des Zeitlohns und eine starke Zunahme beim Prämienlohn. Technische Veränderungen führen bei den betroffenen, weiterbeschäftigten Arbeitskräften sehr häufig zu Höhergruppierungen.

3.6 Zusammenfassung der IAB-Ergebnisse

Die Untersuchung des IAB hat gezeigt, daß die Beschäftigungseffekte technischer Veränderungen in Betrieben, auch wenn sie von der jeweiligen Situation des Wirtschaftszweiges und der konjunkturellen Lage beeinflußt werden, nach Absonderung der technisch realisierten Expansions- und Reduktionsfälle verhältnismäßig gleichförmige Aussagen über die Wirkungen neuer Techniken und von technisch begründeten Rationalisierungsmaßnahmen liefern. Die externe Beschäftigungsbilanz liegt im Promillebereich und ist etwa ausgeglichen (neue Technik wirkt positiv, Rationalisierung wirkt negativ), während die internen Beschäftigungseffekte in der gleichen Größenordnung liegen, aber negativ sind. Die fiktiven Einsparungen liegen im Prozentbereich (zwischen 0,4 und 5,1 %). Sie wirken sich durch unterlassene Neueinstellungen auf dem Arbeitsmarkt aus.

4. Aussagen vergleichbarer Studien

Neben der IAB-Studie wurden bisher zwei weitere Studien nach ähnlichem Konzept durchgeführt:

— Das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) in Tübingen erfragte 1973 die Auswirkungen der jeweils bedeutendsten technischen Änderungen aus den vergangenen fünf Jahren bei 719 Betrieben aus 13 Branchen[3].

— Dorsch Consult (München) befragte 1978 30 betriebliche Einheiten im Verdichtungsraum Nürnberg—Fürth—Erlangen aus den Industriezweigen der metallverarbeitenden Industrie[4].

---

[3] *Horst Köhler, Helge Majer, Susanne Wied-Nebbeling,* Qualitative Auswirkungen des technischen Wandels auf die Arbeitskräfte in Baden-Württemberg, Tübingen 1974. — *Horst Köhler,* Freisetzung von Arbeit durch technischen Fortschritt, Tübingen 1977.

[4] Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH, Beschäftigungswirkungen struktureller und technologischer Veränderungen. Zur regionsspezifischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Ergebnisse dieser beiden Studien, denen im übrigen keine repräsentative Auswahl von Adressaten zugrunde lag, sind in Tabelle 5 mit den IAB-Ergebnissen verglichen.

Tabelle 5:

Vergleich der IAB-Aussagen mit zwei anderen Studien

	IAW 1973	Dorsch-Consult-1978	IAB 1970-1977
1. Aufteilung der Änderungen (Anteile in %)			
Innovation	72 %	46 %	51 %
Rationalisierung	9 %	46 %	23 %
Expansion	17 %	3 %	20 %
Reduktion	2 %	5 %	6 %
2. Beschäftigungswirkungen (in % der Gesamtbeschäftigten)			
a) externe Beschäftigungsbilanz	− 0,08 %	− 1,15 %	1,03 %
b) externe Personalbewegungen	1,02 %	1,47 %	3,05 %
c) interne Beschäftigungsbilanz	± 0 %	− 0,72 %	− 0,54 %
d) interne Personalbewegungen	0,66 %	0,95 %	1,70 %

a) Einstellungen — Austritte
b) Einstellungen + Austritte
c) Umsetzungen in — Umsetzungen aus dem Bereich
d) Umsetzungen in + Umsetzungen aus dem Bereich

Die IAW-Untersuchung konzentrierte sich wegen der Art der Fragestellung vorwiegend auf die herausragende Innovation, während die organisatorischen Änderungen kaum berücksichtigt wurden. Die Beschäftigungsbilanz ist ausgeglichen.

Die Aussagen der Dorsch-Consult-Studie sind die aktuellsten, haben aber leider keine breite empirische Basis. Innovationen treten gegenüber der Rationalisierung zurück. Expansion wird kaum erfaßt. Die interne und externe Beschäftigungsbilanz ist negativ, allerdings auf niedrigem Niveau (etwa 1 %).

Ein Vergleich dieser Studien bestätigt erneut, daß die Beschäftigungswirkungen des technischen Wandels durchaus ambivalent sind und daß von Rationalisierungstechniken eher negative, von Innovationen eher positive Wirkungen ausgehen. Je nachdem, wie diese Änderungskate-

Situation ausgewählter Industriezweige im Verdichtungszeitraum Nürnberg—Fürth—Erlangen, München 1979.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gorien angetroffen werden, führt der Technikeinsatz zu Mehr- oder Minderbeschäftigung.

Ob im langfristigen Trend bei etwa konstantem Technikeinsatz die Rationalisierung zunimmt und die Innovationen abnehmen, läßt sich anhand dieser Daten vielleicht vermuten, aber nicht nachweisen, da die Datenbasis insbesondere der Dorsch-Consult-Studie sehr begrenzt ist. Die IAB-Wiederholungsbefragung der Metallverarbeitenden Industrie, die derzeit für das Referenzjahr 1979 durchgeführt wird, könnte hier zusätzliche Einblicke liefern.

Bezüglich der Rate der Personalbewegungen sind die Aussagen der verschiedenen Studien überraschend einheitlich: Sie liegen sowohl bei den externen, wie auch bei den internen Personalbewegungen im Bereich um die 1 - 3 %/Jahr und weichen damit erheblich von den prognostizierten Veränderungsraten ab, wie sie beispielsweise in der Mikroelektronik-Diskussion immer wieder angeführt werden. *Technischer Wandel scheint* — dies bestätigen derartige Studien eindringlich — *nur langsam mit begrenzten Beschäftigungswirkungen abzulaufen und gesamtwirtschaftlich keine revolutionären Effekte zu zeitigen.*

5. Reale Befunde und Zukunftserwartungen

Bei der Betrachtung dieser Erhebungsergebnisse stellt sich die Frage, ob diese angegebenen Technikwirkungen auch zukünftig in derselben Stärke und Richtung wirken. Bei der Betrachtung entsprechender Studien der letzten Jahre stößt man häufig auf das Phänomen, daß sich die gegenwärtigen und die zukünftigen Wirkungen neuer Techniken deutlich voneinander unterscheiden. Während angegeben wird, daß in der Vergangenheit diese neuen Techniken bisher kaum gewirkt haben, wird dann angenommen, in Zukunft würden sich diese Techniken erheblich arbeitsplatzsparend auswirken. Man hat den Eindruck, die Wirkungen einer speziellen Technik hätten sich während oder kurz nach der Erstellung der jeweiligen Studie sprunghaft verändert[5].

Die Studienverfasser argumentieren in dieser Weise, da sie die jeweilige Technik an der Schwelle von der Innovation zur Diffusion sehen und erwarten, daß sie von nun an breite Anwendungsbereiche findet. Daß sich in der Realität diese sprunghaften Veränderungen selten verwirklichen, liegt an den folgenden Diskrepanzen:

[5] Siehe dazu: *Peter Töpfer,* Auswirkungen der Technologie-Entwicklung auf Arbeitsplätze und Unternehmen in der deutschen Uhrenindustrie, Nieder-Roden 1978, S. 19 f.: „Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß für die Arbeitsplatzverluste bis 1977 die Elektronisierung der Uhr nur in geringerem Umfang verantwortlich ist... In der Zukunft wird sich das jedoch ganz entscheidend ändern... Die Bedeutung der Elektronisierung für die Arbeitsplatzverluste nimmt also rapide zu."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1. Die Techniken, die bereits Wirkungen gezeitigt haben und die Techniken, die zukünftig wirken werden, sind Techniken unterschiedlicher Qualität. Während es sich bei den ersteren um bekannte, konventionelle und erprobte Techniken handelt, bei denen das Spektrum von Beschäftigungswirkungen schon ausgelotet ist, handelt es sich bei den Techniken der Zukunft um neue, kaum erprobte und noch nicht in allen Einzelheiten abgegrenzte Techniken, deren Beschäftigungswirkungen nur sehr grob geschätzt werden können.

2. Die konventionellen Techniken befinden sich bereits in ihrer Diffusionsphase, die Einführungs- und Anwendungsprobleme sind bekannt und die arbeitssparenden Wirkungen sind schon eingetreten. Die neuen Techniken befinden sich demgegenüber noch in der Innovationsphase, ihre arbeitsplatzsparenden Wirkungen sind Schätzungen der Promotoren, die selbstverständlich auf Grund deren arbeitgeberorientierten Interessenlage optimistischer Natur sind. Die Erfahrung zeigt, daß die Probleme bei der Einführung und bei der Anwendung nur zu einem Teil antizipiert werden können.

3. Schließlich wirken bei der Betrachtung konventioneller und neuer Techniken auch unterschiedliche Zeithorizonte. Während bei den referierten Erhebungen der Referenzzeitraum sehr genau abgegrenzt war, werden zukünftige Techniken über ihre gesamte Diffusionsphase hin betrachtet. Durch diese Aggregation ergeben sich zwangsläufig höhere Wirkungen.

4. Bei derartigen Einsparungsrechnungen werden die zukünftigen Möglichkeiten des Technik-Einsatzes mit der gegenwärtigen Palette von Produkten und Leistungen verglichen. Rein methodisch muß sich aus dieser Betrachtungsweise eine Einsparung ergeben, da die kompensierende Wirkung der Produkt-Expansion nicht genügend berücksichtigt wird.

5. Selbst bei der Definition konventioneller und neuer Techniken gibt es Unterschiede. Während bei konventionellen Techniken Angaben über die am Arbeitsplatz installierte Produktionseinrichtung oder über das reale Endprodukt gemacht werden, werden neue Techniken durch Funktionsweisen und -elemente beschrieben, die in der Lage sind, konventionelle Techniken abzulösen. Es wird also nicht die volle technische Einrichtung beschrieben, sondern nur die geänderten Elemente, die mit der neuen Technik andersartig gestaltet werden. Häufig wird dann vergessen, daß auch bei Einsatz der neuen Technik eine Reihe konventioneller Elemente des Produktionsmittels oder des Produktes weiterhin benötigt werden, so daß die Rationalisierungswirkungen der neuen Technik häufig nur marginaler Natur sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diese wenigen methodischen Hinweise mögen genügen, um deutlich werden zu lassen, daß Innovation und Rationalisierung zwei Ausprägungen der Technik sind, die zwar beide technisch definiert werden können, aber unabhängig voneinander mit einem erheblichen, zeitlichen Abstand entwickelt werden. Da die Beschäftigungswirkungen dieser Technikausprägungen gegenläufig sind, *hängt es nun davon ab, ob die Anteile von Innovation und Rationalisierung frei gewählt bzw. gestaltet werden können.* Erst dann können mit dem Technikeinsatz bewußt Impulse auf das Beschäftigungssystem gegeben werden.

Die meisten Argumente führen zu der Annahme, daß hier keine größeren Gewichtsverlagerungen möglich sind:

— Wenn Rationalisierungstechniken vorher Innovationen gewesen sind, dann führt ein Verstärken der Innovationen im nächsten Zyklus zu einem verstärkten Angebot an Rationalisierungsinstrumenten.

— Wenn Innovationen nicht zur Rationalisierung genutzt werden können, gehen das Interesse und damit auch die Investitionen für diese Entwicklungen zurück.

Außerdem entziehen sich insbesondere der Inventionsprozeß, aber auch Teile des Innovationsprozesses — zumindest bisher — einer exakten Planung und Steuerung, so daß vor derartigen Eingriffen auf der Ebene der Technik-Entwicklung gewarnt werden muß.

6. Der Einsatz einer neuen Technik am Beispiel der Mikroelektronik

Die Wirkungen neuer Techniken werden besonders gerne am Beispiel der Mikroelektronik diskutiert. Mit der Mikroelektronik kam eine neue Technik in die Diskussion, die es ermöglicht, in nahezu allen Arbeitsbereichen Problemlösungen effektiver zu gestalten. Dies gilt sowohl für die Herstellung von Produkten, als auch für die Büroarbeit und viele Formen von Dienstleistungen. Somit kann die Mikroelektronik als „Schlüsseltechnologie“[6] bezeichnet werden. Die bekannten eindrucksvollen Beispiele des Einsatzes der Mikroelektronik können aber nicht

[6] Siehe dazu: *Erhard Ulrich*, Identifikation von Schlüsseltechnologien. Projektbeschreibung, Manuskript. Erlangen 1972. Dort werden Schlüsseltechnologien umschrieben mit den folgenden Annahmen (S. 4)

„1. Sie haben sowohl Breitenwirkung, als auch Kettenwirkung
2. Sie zeigen sowohl technische, als auch wirtschaftlich-gesellschaftliche Wirkungen
3. Sie können sowohl ‚geborene‘, als auch ‚gekorene‘ Schlüsseltechnologien sein.“

Schlüsseltechnologien werden häufig begründet durch sog. „Basisinnovationen“. Siehe dazu besonders: *Gerhard Mensch*, Das technologische Patt, Frankfurt/M. 1975, S. 54 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darüber hinwegtäuschen, daß der Mikroelektronikeinsatz bislang sehr begrenzt ist. Er hat sich nur in den Bereichen durchsetzen können, in denen der Mikroelektronik ähnliche Techniken bereits vorhanden waren, das heißt in den Bereichen, in denen der Übertritt von der konventionellen Technik auf die Technik der Mikroelektronik nur ein kleiner Schritt war. Dies gilt für den gesamten Bereich der elektronischen Datenverarbeitung, für viele Bereiche der Kommunikationstechnik und für einige Beispiele aus der Automatisierungstechnik. Überall dort, wo die konventionelle Technik noch verhältnismäßig weit von der Elektronik entfernt ist, wie beispielsweise bei Kraftfahrzeugen, bei sonstigen mechanischen Produkten und im Dienstleistungsbereich, hat sich die Mikroelektronik bisher noch kaum eingeführt.

Eine weitere Eingrenzung der Anwendung der Mikroelektronik liegt im Effekt der Miniaturisierung. Nicht nur der Umstieg von der mechanischen Ebene auf die elektronische Ebene, auch die Verkleinerung von Bauelementen hat ihre Grenze im menschlichen Maß. Das immer wieder gebrachte Beispiel, daß bei analogen Rationalisierungseffekten ein VW heute nur noch 5,— DM kosten dürfte, überträgt man die Preisreduktionen der Elektronik auf die Automobil-Produktion, geht an der Tatsache vorbei, daß ein Fahrzeug zum Transport von Menschen nicht beliebig miniaturisierbar ist.

Die Verbilligung der „Transistorfunktion" durch die Mikroelektronik ist ein Maß, das es in der Statistik bisher nicht gegeben hat. Die amtliche Statistik mißt nach Stück, nach Gewicht oder nach Preis. Beziehen wir die Mikroelektronik-Entwicklung auf diese klassischen statistischen Einheiten, dann hat sich dort wenig geändert. Dadurch, daß heute durch die Größtintegration sehr viele derartiger Transistorfunktionen auf einem Bauteil integriert werden konnten, sinken selbstverständlich die Kosten für diese Funktionen. Die einzelnen Bauteile der Mikroelektronik allerdings sind nicht billiger, sondern teuerer geworden, da sie auch höhere Leistungsmerkmale aufweisen. Für den Käufer dieser Mikroelektronik-Bausteine ergibt sich daraus keine Preisreduktion für den Baustein, sondern eine Vermehrung der verfügbaren Funktionen bei leicht ansteigendem Preis für den Baustein. Mit steigender Integration wird also der Einsatz dieser Bausteine zunehmend für komplexere Probleme interessant, um die angebotene Leistungsfähigkeit auch wirklich voll zu nutzen.

Der eigentliche Durchbruch der Mikroelektronik erfolgte bei der Einführung des Mikroprozessors, bei dem die Funktionen erst nachträglich einprogrammiert werden. Wegen dieser nachträglichen Konditionierung läßt sich dieser hochintegrierte Baustein der Mikroelektronik auch in Fällen einsetzen, in denen nur geringe Stückzahlen gebraucht wer-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den. Die Anpassung von in großen Stückzahlen standardmäßig hergestellter Mikroprozessoren an den jeweiligen Verwendungszweck geschieht erst nachträglich durch Programmierung. Diese Programmierung oder Software-Herstellung ist zwar nicht neu, aber problematisch. Sie ist bereits bekannt aus der Datenverarbeitung und der Prozeßautomatisierung, wo ebenfalls die Problemlösungen weitgehend durch Programmierung realisiert werden. Die Erfahrungen auf diesem Gebiet zeigen, daß Programmierarbeit aufwendig, schwer planbar und äußerst kostspielig ist. Weiterhin besteht in diesem Bereich ein Personal- und Qualifikationsmangel, so daß viele an sich mögliche Problemlösungen wegen dieser Personalprobleme nicht realisiert werden können und erhebliche Verzögerungen erfahren.

Durch den Mikroprozessor ist ein Element mit neuen Eigenschaften und Möglichkeiten entstanden. Wie jedes andere technische Element muß auch dieses eingebunden werden in die vorliegende Infrastruktur.

Die Anwendung erfordert einen Bestand an kundigen Fachkräften, die über Wirkungsweise, Einsatzmöglichkeiten informiert und im Einsatz und in der Anpassung geübt sein müssen. Durch den Übergang von handwerksmäßiger, gegenständlicher Anpassung dieser Elemente auf programmierte Konditionierung verschieben sich Arbeitsleistungen aus dem gewerblich-handwerklichen Bereich in die Ebene der mental orientierten Büroarbeit.

Ein umfassender Durchbruch der Mikroelektronik erfordert deshalb einen Strukturwandel im gesamten Beschäftigungssystem. Die derzeit vorliegenden Strukturen lassen sich nicht ohne weiteres in dieser Richtung verändern. Selbst bei einer sofortigen Wende im Qualifizierungssystem wird es Jahrzehnte dauern, bis der Umstellungsprozeß von mehr hardwareorientierten zu den softwareorientierten Arbeitsinhalten abgeschlossen ist. Da bekannt ist, daß in unseren Qualifizierungssystemen erhebliche Verzögerungen wirken, kann angenommen werden, daß der Durchbruch der Mikroelektronik aus Gründen des nur langsamen Aufbaus von know-how und manpower wesentlich langsamer ablaufen wird, als das bisher erhofft oder befürchtet wird.

7. Zusammenfassung

Im Rahmen eines knappen Vortrages lassen sich selbstverständlich die Probleme nur anreißen. Es soll deutlich gemacht werden, daß die Auswirkungen des technischen Wandels auf die Beschäftigung, die abgegrenzt werden können, geringer sind, als allgemein vermutet wird. Die Diskrepanz zwischen Zukunftserwartungen mit beschleunigtem technischen Wandel und den empirischen Ergebnissen vorliegender Ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

änderungen der letzten Jahre hat durchaus methodische Gründe. Die Probleme bei der Einführung neuer Techniken werden häufig unterschätzt, die Möglichkeit neuer Techniken werden überschätzt, während die Realisierung meist langsamer vonstatten geht, als vermutet. Diese Diskrepanzen werden um so größer, je neuartiger die neuen Techniken sind und je schwerer sie in die vorhandene Infrastruktur eingliederbar sind. Ganz wesentlich erscheint die Frage nach der zukünftig notwendigen Qualifikationsstruktur zu sein, da unser Qualifizierungssystem nur mit großen zeitlichen Verzögerungen derartige Veränderungen aufnimmt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bewältigung technisch induzierter Beschäftigungsprobleme im Rahmen der Marktwirtschaft

Von *Dieter Hockel*, Düsseldorf

Das in der deutschen Wirtschaftsgeschichte beispiellose Wachstum der Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 beruht zu einem erheblichen Teil auf der fortlaufenden Umsetzung des wissenschaftlich-technologischen Fortschritts in einen beständigen Wandel der Produktionsstruktur und der Produktpalette in den einzelnen Sektoren und Regionen.

Für den Zeitraum von 1950 bis 1975 schätzte die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der Produktion (Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 1962) auf 5,5 %, des Arbeitseinsatzes (Erwerbstätige — Inlandskonzept) auf 0,7 %, des Kapitaleinsatzes (Bruttoanlagevermögen in Preisen von 1962) auf 5,4 % und eines sogenannten Residuums, das „auch als technischer Fortschritt bezeichnet wird", auf 3,1 %[1]. Die Arbeitsproduktivität (je Erwerbstätigenstunde) stieg im gleichen Zeitraum durchschnittlich um 5,6 %[2]. Nachdem Ende der 50er Jahre die Vollbeschäftigung erreicht war, blieb diese — abgesehen von dem konjunkturellen Einbruch 1966/1967 — bis zu Beginn der 70er Jahre erhalten.

Im Jahre 1975 erreichte die Zahl der registrierten Arbeitslosen erstmals seit fast 20 Jahren wieder die Millionengrenze — seitdem verharrt sie ungefähr auf diesem Niveau im Jahresdurchschnitt.

Für die 80er Jahre wird von zwei Gutachten seriöser Forschungsinstitute ein ganz anderes „wahrscheinliches Bild" der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland gezeichnet:

Aus den Gutachten über „Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt", die von der Bundesregierung im Jahre 1978 an die Institute Ifo/ISI/Infratest bzw. Prognos/Mackintosh vergeben wurden, gehen folgende Eckdaten bis 1990 hervor[3]:

---

[1] Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Gutachten der Kommission, o. O., o. J., S. 55.

[2] Ebenda, S. 57.

[3] Projektgemeinschaft Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München; Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung, Karlsruhe;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Wachstum	Arbeits-produktivität	reg. Arbeitslose
	1980/1985/ 1985 1990	1980/1985/ 1985 1990	1985 1990
Prognos	Ø 3,2 Ø 3,2		
Ifo	Ø 3,2 ·	> Ø 3,2 ·	> 1,65 ·

(Bei den Ifo-Zahlen ist eine jährliche Arbeitszeitverkürzung von 0,9 v. H. berücksichtigt)

Die 80er Jahre werden also nach Ansicht dieser Institute durch ein deutlich niedrigeres Wachstum als in den Jahrzehnten zuvor, durch zumindest bis 1985 noch steigende Arbeitslosenzahlen und durch ein nach wie vor — im internationalen Vergleich hohes — Wachstum der Arbeitsproduktivität gekennzeichnet sein.

Diese Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Form „wahrscheinlichster Setzungen" wird in der Bundesrepublik von seiten der mit ähnlichen Prognoseaufgaben befaßten Institute nicht ernsthaft bestritten. Ausarbeitungen des IAB (und anderer Institute) weisen bei den Eckdaten ähnliche Größenordnungen auf[4].

Anscheinend hat sich also in der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik eine Wende von „fetten" zu „mageren" Jahren vollzogen, für die eine Reihe von Erklärungsversuchen angeboten werden[5].

Diese Erklärungsversuche entfalten in der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung entsprechende Wirkungen, d. h. Interessengruppen wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ebenso wie an der Wiederwahl bzw. an der Regierungsbildung orientierte Politiker, nehmen für sich die Plausibilität der einen bzw. der anderen theoretischen Darlegung in Anspruch, um ihre Ziele und politischen Maßnahmen ihren Mitgliedern, dem jeweiligen politischen Gegenüber bzw. der Öffentlichkeit darzulegen.

Im Zentrum der Debatte steht dabei die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung oder bescheidener ein bloßer Abbau der registrierten

---

Infratest Wirtschaftsforschung, München: Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, München, 1979, Materialband IV, S. E 2. — Prognos AG, Basel; Mackintosh Consultants Company Ltd, Luton: Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Untersuchungsbericht, Basel und Luton 1979, S. 19* und S. 24*.

[4] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit *(Jürgen Kühl, A. G. Paul, D. Blunk)*, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 132 ff.

[5] Vgl. *Rudolf Henschel*, Arbeitslosigkeit — Folge einseitig quantitativ orientierter Wachstumspolitik, in: WSI-Mitteilungen, 33. Jg., 1980, S. 206 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitslosigkeit. Das eine schließt auch eine Verringerung der stillen Reserve mit ein, während die andere Formulierung lediglich auf die Herabsetzung der statistisch ausgewiesenen Erwerbslosenzahlen abhebt.

Aus den vielfältigen möglichen Ursachen der andauernden Unterbeschäftigung ist von den Gewerkschaften auch der autonome technische Wandel hervorgehoben worden[6]: Im Zusammenspiel mit Wachstumsstörungen, der Entwicklung des Erwerbspotentials und der Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzungen, habe sich durch technischen Wandel eine „Schere" zwischen Produkt- und Produktivitätswachstum herausgebildet, d. h. das Produktivitätswachstum übersteige das Produktwachstum.

Werden für das gleiche bzw. steigende Produkt weniger Arbeitskräfte benötigt, so muß die Arbeitslosigkeit zunehmen, wenn nicht kompensatorisch das Erwerbspotential sinkt bzw. die Arbeitszeit verkürzt wird.

Die Gewerkschaften sind der Auffassung, daß sich diese Scherenentwicklung bereits in den letzten 25 Jahren angedeutet bzw. gezeigt hat und daß sie sich in den 80er Jahren fortsetzen wird[7].

Die bereits erwähnten beiden Gutachten enthalten von seiten des Ifo-Instituts eine vorsichtige Bestätigung dieser Vermutung[8], von seiten des Prognos-Instituts wird ein Gleichlauf von Produkt- und Produktivitätswachstum vorhergesehen[9].

Während die Expost-Analyse von der Arbeitgeberseite nicht bestritten wird, haben sie sich jedoch eindeutig gegen die Auffassung des Ifo-Instituts über die offenbleibende Schere gewandt und der Interpretation des Prognos-Instituts den Vorzug gegeben.

Nun gehören Produktivitätsschätzungen für die Zukunft zu den wohl undankbarsten und schwierigsten Prognoseaufgaben überhaupt[10]. Die Theorie der Produktivitätsentwicklung bzw. des Zusammenhanges zwischen technischem Fortschritt und wirtschaftlicher Entwicklung ist empirisch wenig gehaltvoll, so daß man auf unsichere Trendextrapolationen angewiesen ist. Um so größer erscheint der interessengeprägte Deutungsspielraum zu sein, der auch in entsprechende politische Handlungsempfehlungen umgesetzt wird. Ungeklärt bleibt dabei, ob die

---

[6] Vgl. *Rudolf Henschel,* Rationalisierung bei Unterbeschäftigung, in: Rationalisierungskuratorium der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Rationalisierung heute — Veränderungen und Folgerungen, München u. Wien 1978, S. 124.

[7] Ebenda.

[8] Ifo, ISI, Infratest, Materialband IV, S. D. 21.

[9] Prognos, Mackintosh, Untersuchungsbericht, S. 24* ff. und Materialband V (Prognoseberechnung und Daten).

[10] Vgl. *Manfred Wegener,* Produktivitätsfortschritt in den 80ern, in: Wirtschaftsdienst, 60. Jg., 1980, S. 86 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Faktoren, die die Produktivitätsentwicklung ihrerseits beeinflussen, überhaupt gezielter Gestaltung unterworfen werden können. Da die entsprechenden theoretischen Klärungen fehlen, müssen oft undifferenzierte makroökonomische Ansätze zur Begründung der jeweils vorgeschlagenen Strategie herhalten. Regierung, Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbände wählen dabei natürlich jene Theorien aus, die sich für ihre Ziele am ehesten instrumentalisieren lassen.

Die Grundpositionen der Kontrahenten im Rahmen der Tarifautonomie ist dabei klar und einfach zu belegen

— für die Unternehmer ist der technische Wandel ein Aktionsparameter, dessen uneingeschränkter Gebrauch es ihnen ermöglicht, im nationalen wie internationalen Wettbewerb zu bestehen, ihre Gewinne aufrechtzuerhalten bzw. zu verbessern und ihre betriebsnotwendige Beschäftigung zu erhalten,

— für die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften geht es einerseits darum, an den positiven Folgen des Produktivitätswachstums in Form höherer Löhne und besserer Arbeitsbedingungen teilzuhaben, andererseits negative Folgen, wie Entlassungen, Dequalifikationen einschließlich unterwertiger Beschäftigung und Arbeitsintensivierung abzuwehren.

Solange in der deutschen Wirtschaft die Arbeitslosigkeit tendenziell abnahm bzw. Vollbeschäftigung herrschte, solange ließ sich ein Grundkonsens über den notwendigen technischen Wandel zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern feststellen: Zwar mußten immer einzelne Unternehmen mit ihren Arbeitnehmern auf Grund technisch bedingter Wettbewerbsvorsprünge anderer Unternehmen aus dem Markt ausscheiden, daraus resultierte jedoch keine langanhaltende Unterbeschäftigung großer Arbeitnehmergruppen bzw. eine breitangelegte Vernichtung unternehmerischen Kapitals.

Der größte Teil des technischen Wandels ließ sich innerhalb der Unternehmen bzw. über den Nachfragesog auf dem Arbeitsmarkt abfedern. Letztlich ist auch noch das soziale Netz vorhanden.

Ganz anders ist die Lage für die Kontrahenten in der nunmehr seit längerer Zeit andauernden Unterbeschäftigung bei relativ niedrigem Wachstum der Gesamtnachfrage. Für die Unternehmen steht die Erhaltung der Rentabilität im Vordergrund ihrer Bemühungen, wenn nicht sogar die bloße Existenzsicherung. Bei langsam wachsender, stagnierender oder sogar zurückgehender Nachfrage, erhöhen sie ihre Rationalisierungsbestrebungen, um den Kostendruck zu verringern. Die Senkung der Lohnkosten und damit zumeist auch der Beschäftigtenzahlen hat Vorrang.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gewerkschaften geraten nunmehr in ein Dilemma. Einerseits ist ihnen die Realität des marktwirtschaftlichen Systems bewußt: Nur das kostengünstig arbeitende Unternehmen kann sich bei schwacher Nachfrage am Markt behaupten. Scheidet es aus dem Wettbewerb aus, so sind auch die Arbeitsplätze endgültig verloren. Der marktwirtschaftliche Wettbewerb erzwingt also auch bei Unterbeschäftigung die Durchsetzung des technischen Wandels am Arbeitsplatz und im gesamten Unternehmen. Die Gewerkschaften können sich diesem Prozeß — solange sie die wettbewerblich verfaßte Wirtschaft bejahen — nicht absolut entgegenstemmen. Andererseits müssen die Gewerkschaften in Zeiten der Unterbeschäftigung ihre Schutzfunktion für die Arbeitnehmer noch stärker wahrnehmen als bei Vollbeschäftigung. Lohnverschlechterungen, Arbeitsintensivierungen, ungerechtfertigte Entlassungen müssen abgewehrt, Lohnerhöhungsspielräume, Möglichkeiten zur Humanisierung der Arbeit und zur Beschäftigungssicherung erkannt und ergriffen werden.

Während bei Vollbeschäftigung die Tarifkontrahenten sich über eine grundsätzlich positive Einschätzung des technischen Wandels verständigen können, ist dieser Grundkonsens bei Unterbeschäftigung nicht mehr gesichert, sondern sogar im höchsten Maße gefährdet[11]. Genau dies ist z. Z. in der Bundesrepublik Deutschland festzustellen. Zwar sind sich die Gewerkschaften darüber im klaren, daß die Beschäftigungsprobleme der 80er Jahre wesentlich von der sog. demographischen Welle, d. h. dem Anstieg des Erwerbspotentials determiniert werden, sie veranschlagen jedoch die mögliche Verschärfung der Beschäftigungsprobleme durch technischen Wandel als hoch. Auf der anderen Seite versuchen die Arbeitgeber die politische Brisanz technisch induzierter Beschäftigungsprobleme mit dem Hinweis auf das sich tendenziell abschwächende Produktivitätswachstum, die Multiplikatorwirkungen von technisch hochstehenden Investitionen sowie die internationalen Wettbewerbsaspekte zu entschärfen.

Die gesamte Auseinandersetzung zwischen den Tarifkontrahenten vollzieht sich in der Bundesrepublik zudem im Rahmen einer makroökonomisch-theoretischen sowie einer ordnungspolitischen Debatte, die seit Bestehen der Bundesrepublik geführt wird und also eine gewisse Tradition hat. Stichwortartig zusammengefaßt stehen die Arbeitgeber neoklassischen Theorien näher, die Gewerkschaften ziehen keynesianische Erklärungsversuche vor. Ordnungspolitisch stellen sich die Arbeitgeber auf den rein marktwirtschaftlichen Boden, während die Gewerkschaften von der Realität des gemischtwirtschaftlichen Systems mit Elementen von Wettbewerb und Planung ausgehen[12].

---

[11] Vgl. *Rudolf Henschel.* Rationalisierung bei Unterbeschäftigung, S. 123.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In einem sind sich die Tarifkontrahenten stets und immer einig: In der Verteidigung des grundgesetzlich garantierten Rechtes Vereinigungen zur Wahrung und Verbesserung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu bilden, d. h. also in der Abwehr staatlicher Eingriffe in die Koalitionsfreiheit und die Tarifautonomie.

Als es im Jahre 1978 in einer Branche — der Druckindustrie — zum ersten Mal in der Nachkriegsgeschichte zu einem heftigen Arbeitskampf kam, in dessen Mittelpunkt eine neue „Technik" stand, wurde auch der breiten Öffentlichkeit klar, daß die Einführung arbeitsplatzsparender und arbeitsplatzverändernder Innovationen schwerwiegende Erschütterungen des sozialen Friedens zur Folge haben könnte. In vordergründiger, rein ökonomischer Sicht, scheinen bei geringeren Wachstumsraten und abnehmenden Verteilungsspielräumen die Konflikte zwischen den Tarifkontrahenten unausweichlich zunehmen zu müssen: Um immer weniger wird immer härter gestritten.

Diese ad-hoc-Erklärung für gewandelte Streit- bzw. Streik- und Aussperrungsbereitschaft übersieht, daß der institutionelle Rahmen, einschl. der akzeptierten Regeln der Konfliktaustragung, Art, Dauer und Härte der Auseinandersetzungen zwischen den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften bzw. den Arbeitgebern und ihren Organisationen beeinflussen. Wesentliche Elemente dieses institutionellen Rahmens, der teilweise verfassungsrechtlich oder auch gesetzlich festgelegt ist, sind die Tarifautonomie und das Tarifvertragsgesetz, das Betriebsverfassungsgesetz, die Mitbestimmungsgesetze für den Montanbereich bzw. für andere Großunternehmen, schließlich die organisierte Interdependenz[13] zwischen Regierung bzw. Staat und Arbeitgeber/Industrieverbänden und Gewerkschaften und deren jeweiligen Spitzenorganisationen. Allgemein wurde bis zur Mitbestimmungsklage der Arbeitgeber und zum „Austritt" der Gewerkschaften aus der sogenannten konzertierten Aktion angenommen, daß der gegebene, seit 1949 ständig weiterentwickelte institutionelle Rahmen einen permanenten Prozeß des kooperativen Interessenausgleichs garantieren würde. Zusammen mit einer möglichst präventiven Sozialpolitik des Staates schienen die Verhaltensformen und Verfahrensregeln der organisierten Interessengruppen und des Staates den Weiterbestand einer sozialen Marktwirtschaft bzw. einer an humanen Werten orientierten gemischten Wirtschaft zu verbürgen.

Der Tarifkampf in der Druckindustrie (wie zuvor bereits die Auseinandersetzungen um den Lohnrahmentarifvertrag II in der Metallindu-

[12] Vgl. den Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms für den DGB vom Oktober 1979, Abschnitt 9, Wettbewerb und Planung.

[13] Vgl. *Hans-Joachim Mertens, Christian Kirchner, Erich Schanze,* Wirtschaftsrecht — eine Problemorientierung, Hamburg 1978, S. 65 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strie Baden-Württembergs) haben indessen eine offene Flanke im institutionellen Rahmen sichtbar gemacht bzw. wieder verstärkt ins Bewußtsein der Betroffenen gerückt: Anscheinend bieten die vorhandenen Regelungen nicht immer genügend Möglichkeiten auf allen Ebenen, auf denen technisch induzierte Beschäftigungsprobleme auftauchen können, rechtzeitig zu befriedigenden Lösungen zu kommen, die immer Kompromißcharakter haben müssen.

Betrachtet man z. B. die Ebene des Arbeitsplatzes bzw. Betriebs, so haben die Unternehmer stets das Recht, Arbeitsplätze wegfallen zu lassen und Arbeitsanforderungen zu verändern, in dem sie neue oder veränderte Produkte produzieren lassen, andere Produkte vom Markt nehmen und die Produktionsverfahren organisatorisch bzw. technisch umstellen. Zwar verpflichten einschlägige §§ des Betriebsverfassungsgesetzes (§§ 90, 91, 111 ff.) den Unternehmer dazu, den Betriebsrat und die Betroffenen über geplante Änderungen zu informieren und sie mitwirken evtl. sogar mitbestimmen zu lassen. Die Information geschieht regelmäßig — besonders in Fällen mit negativen Auswirkungen für die Arbeitnehmer — so spät, daß deren Spielraum auf solche Planungen einzuwirken und nicht bloß auf die Folgen zu reagieren, minimiert wird.

Die Unternehmen, selbst solche im öffentlichen Eigentum wie die Post, sind an einer möglichst restriktiven Nutzung der betriebsverfassungsrechtlich gegebenen Informations-, Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte durch die Arbeitnehmer und ihre Vertretungen interessiert. In Zeiten der Unterbeschäftigung, in denen die Wahlfreiheit der Arbeitnehmer durch den Arbeitsmarkt eng begrenzt wird, erhöht diese Verhaltensweise der Unternehmer das betriebliche und gesamtgesellschaftliche Konfliktpotential.

Was das Instrumentarium der Mitbestimmung auf Unternehmensebene anbetrifft, so hat man ihr in der Theorie einen konfliktsteigernden Einfluß zugeschrieben[14]. In der Praxis hat sie wohl eher — z. B. im Bereich des Bergbaus — geholfen, den sozialen Frieden zu bewahren. Untersuchungen, wie Erfahrungen über die Auswirkungen der Mitbestimmung auf die Modernisierungs- und Rationalisierungsprozesse der Unternehmen, fehlen noch. Beachtenswert ist, daß die Unternehmer versuchen, die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, insbesondere nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 auf das legal bzw. legalistisch unumgängliche zu beschränken.

Auf der Ebene des Wirtschaftssektors bzw. der Wirtschaftsbereiche stehen sich die Industriegewerkschaften und Arbeitgeberverbände bzw. -vereinigungen in Konflikten über die „Wahrung der unternehmeri-

[14] Vgl. z. B. die Auseinandersetzung über den Arbeitsdirektor in Montanunternehmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Prärogative" bei technikbezogenen Entscheidungen bzw. über die Sicherung der Arbeitnehmer vor negativen Folgen solcher Entscheidungen gegenüber.

Tarifverträge über neue Techniken sind bisher in der Bundesrepublik die Ausnahme; einzelne Regelungen finden sich in Manteltarifverträgen. Umfassend behandeln spezielle Rationalisierungsschutzabkommen oder -verträge die formelle und inhaltliche Abwicklung von Maßnahmen, die der Arbeitgeber veranlaßt, um erhebliche Änderungen der Arbeitstechnik, des Produktionsablaufs und/oder der Arbeitsorganisation herbeizuführen[15] und die Entlassungen von Arbeitskräften, Lohn- und Gehaltsminderungen oder Umsetzungen, verbunden mit Lohn- oder Gehaltsminderungen zur Folge haben. Dem Unternehmen wird in den Abkommen u. a. die Verpflichtung auferlegt, statt Entlassungen auszusprechen, gleichwertige Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, bei Umsetzungen keine Abgruppierungen vorzunehmen bzw. den Verdienst der Arbeitnehmer für einen bestimmten Zeitraum auf der bisherigen Höhe zu belassen, Umschulungsmaßnahmen anzubieten bzw. verlängerte Kündigungsfristen einzuhalten und evtl. Abfindungen zu zahlen. Als „Gegenleistung" erhalten die Arbeitgeber die Zusicherung, daß bei Rationalisierungsmaßnahmen der Betriebsfrieden gewährleistet bleibt.

So eindrucksvoll der Pflichtenkatalog der Arbeitgeber ist, so wenig haben die Rationalisierungsschutzabkommen in der Praxis die betroffenen Arbeitnehmer in Streitfällen wirklich schützen können. Strittig ist oft, ob die negativen Folgen von betrieblichen Umstellungen auf Rationalisierungsmaßnahmen zurückzuführen sind oder ob nicht z. B. Verschiebungen am Markt ursächlich sind, auf die der Arbeitgeber keinen Einfluß hat. Werden schließlich Rationalisierungsmaßnahmen der Unternehmen erst in Zeiten höchster wirtschaftlicher Bedrängnis unternommen, so fehlt dem Unternehmen das finanzielle Polster, um soziale Härten abzumildern. Es kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, daß die Unternehmen solange mit Rationalisierungsmaßnahmen warten, bis für die soziale Kompensation der Arbeitnehmer keine Mittel mehr zur Verfügung stehen.

Die Arbeitnehmer und ihre Organisationen haben aus dieser für sie unbefriedigenden Lage den Schluß gezogen, die offene Flanke der technikinduzierten Beschäftigungsprobleme zu schließen. Sie haben erkannt, daß es nicht ausreicht, erst nachträglich negative Folgen neuer Techniken mildern zu können, sondern daß sie auf den Umsetzungsprozeß der Techniken in die Produktion selbst einwirken müssen. Von Arbeitgeberseite werden solche Versuche als Schritt über den ordnungspolitischen Rubikon bezeichnet und mit harter Gegenwehr beantwortet.

[15] Ifo, ISI, Infratest, Materialband I, S. E 6 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts der sich möglicherweise steigernden wirtschaftlichen Schwierigkeiten in den 80er Jahren (hohe Arbeitslosigkeit, schwaches Wachstum, Zahlungsbilanzdefizite, ungesicherte Energie- und Rohstoffversorgung) scheint es dringend geboten zu sein, den institutionellen Rahmen für die Bewältigung der technisch induzierten Beschäftigungsprobleme zu überprüfen und zu verbessern. Hier stellt sich die Frage, ob eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft notwendig ist, um sie auch in Zukunft als die für die Bundesrepublik relativ beste Lösung des Problems der Wirtschaftsordnung zu erhalten. Dabei geht es nicht darum, einen Konsens über wirtschaftspolitische Grundziele und darauf ausgerichtete gemeinsame Planungen herzustellen, sondern um einen Konsens über Art und Umfang der anstehenden Konflikte und die Mechanismen und Möglichkeiten der Konfliktregelung. Wie dies geschehen könnte, sei am Beispiel der organisierten Interdependenz der Interessengruppen und des Staates im Bereich der Technikförderung durch den Staat aufgezeigt.

Die Forschungs- und Technologiepolitik des Bundes hat sich u. a. die Ziele gesetzt,

— die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhalten und auszubauen, wie auch

— Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen zu verbessern[16].

Um diese Ziele zu erreichen, werden der Wirtschaft erhebliche Mittel vor allem in Form direkter und indirekter Forschungsförderung zur Verfügung gestellt. Demgegenüber sind die Forschungsmittel für die direkte Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Menschen relativ gering. Im System der Förderung ist also eindeutig eine Bevorzugung der Unternehmerseite angelegt. Für die Arbeitnehmerseite erscheint dies als einseitige Begünstigung des Tarifkontrahenten, wenn die staatlichen Mittel vor allem dazu genutzt werden, die Produktion arbeitssparend umzugestalten, also Arbeitsplätze wegfallen zu lassen, ohne daß an anderer Stelle neue Arbeitsplätze entstehen. Die staatliche Politik hat die negativen Folgen für die Beschäftigung selbst im Bezug auf die breite Anwendung mikroelektronischer Technologien gesehen, sich aber entsprechenden Vorwürfen mit dem Hinweis auf möglicherweise noch stärker steigende Verluste von Arbeitsplätzen auf Grund unterlassener Rationalisierung wegen dann folgender mangelnder Wettbewerbsfähigkeit zu entziehen versucht[17]. Diese Aussage, die modelltheoretisch abgeleitet worden ist, für die es kaum empirische Belege gibt, hat auf seiten der Gewerkschaften dazu geführt, die grundsätzlich als notwendig anerkannte Forschungs- und Technologiepolitik

[16] Bundesbericht Forschung VI, Bonn 1979, S. 8.

[17] Ebenda, S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Staates nur dann weiter unterstützen zu wollen, wenn zentrale Forderungen der Gewerkschaften bezüglich der Aufstellung der Programme und ihrer Durchführung berücksichtigt würden. Hauptelement dieser gewerkschaftlichen Forderungen ist es, daß die Forschungs- und Technologiepolitik den Gesichtspunkt der Sozialakzeptanz bei allen Projekten, zumindest gleichwertig neben denen der technischen Effizienz und der wirtschaftlichen bzw. sozialen Rentabilität, sehen müssen. Von seiten der Unternehmer ist diese Forderung der Gewerkschaften zurückgewiesen worden.

Ein wichtiger Streitpunkt ist in dieser Auseinandersetzung, ob die Bundesregierung die Gewährung von Fördermitteln für betriebsnahe Projekte an die Zustimmung des Betriebsrates binden darf und soll.

Dies würde eine weitgehende Offenlegung unternehmerischer Forschungs- und Entwicklungsplanung bedeuten, die den Betriebsräten sehr frühzeitig eine Einwirkung auf die voraussichtliche betriebliche Umsetzung ermöglichen könnte. Dieser Konflikt sowohl zwischen den Tarifkontrahenten selbst als auch zwischen diesen und der Regierung, wird auf dem Hintergrund einer innerhalb der gesamten Gesellschaft zunehmenden Unsicherheit über Sinn, Nutzen und Risiko einer forcierten Technikentwicklung ausgetragen. Die Diskussion über die technisch notwendigen Voraussetzungen der Energieversorgung (mit oder ohne Nuklearkraftwerke) belegt diese Einschätzung eindeutig.

Die Bundesregierung versucht deshalb, den gesamtgesellschaftlichen Konsensus über die Notwendigkeit der Forschungs- und Technologiepolitik wiederherzustellen bzw. abzusichern. Deshalb will sie sich bemühen, „die betroffenen Bürger und gesellschaftlichen Gruppen ernsthaft in die Entscheidungsprozesse von der Information im Planungsstadium, über Einführungs- und Nutzungsentscheidungen bis zur Beobachtung der Auswirkungen" einzubeziehen[18].

Für die oberste Ebene, der direkten Kommunikation mit dem verantwortlichen Minister und evtl. Partizipation an dessen Entscheidungen, hat der zuständige Minister einen Beratungskreis aus Vertretern der Spitzenverbände von Gewerkschaften, Industrie und Arbeitgebern sowie von Wissenschaftlern gebildet. Dieser sogenannte „Technologiepolitische Dialog" hat bereits mehrfach getagt und sich dabei mit der Mikroelektronik, und daran anschließend mit dem weitergehenden Zusammenhang zwischen dem technischen Fortschritt und seinen Auswirkungen auf Writschaft und Arbeitsmarkt befaßt. Die Ergebnisse der bereits o. a. Gutachten zum gleichen Themenkreis wurden dabei erörtert. Dieser Versuch des Forschungs- und Technologieministers, einen ratio-

[18] Ebenda, S. 18 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nalen Dialog mit den gesellschaftlichen Gruppen und der Wissenschaft über seine Politik sowie über die damit verbundenen gesellschaftlichen Probleme des technischen Wandels zu führen, ist in der westlichen Welt nicht ohne Vorbild[19].

Für den wahrscheinlichen Erfolg des Technologiepolitischen Dialogs, die Interessengegensätze im Bereich der Technologiepolitik zu mindern, spricht, daß er den eigentlichen Handlungsparameter der beteiligten Arbeitgeber/Industrieverbände bzw. der Gewerkschaften, die Tarifautonomie, nicht berührt. Vielmehr können Forderungen von seiten der Tarifkontrahenten an die Regierung ausgesprochen und auf Grund von Gutachten auch mit Wissenschaftlern erörtert werden. So erscheint die Interessenvertretung durchsichtiger, begründeter und rationaler. Die Gefahr eines Mißerfolges wird um so größer, je weniger technologiespezifisch der Themenkatalog des Technologiepolitischen Dialogs wird und je mehr die beteiligten Gruppen in die moralische Pflicht genommen werden, Technologiepolitik des Staates von oben nach unten durchsetzen zu helfen. Dann wäre im übrigen auch dieses Instrument gesellschaftlicher Konsensbildung nicht mehr ordnungspolitisch neutral.

Der Technologiepolitische Dialog ist also nur in engen Grenzen geeignet, das gesellschaftliche Konfliktpotential, das von neuen Technologien herrührt und das sich insbesondere in technisch induzierten Beschäftigungsproblemen zeigt, entscheidend zu verringern. Er bezieht sich nur auf den offen sichtbaren Teil eines Eisbergs an Konflikten. Für alle Probleme der restlichen sechs Siebentel dieses Eisbergs, die unter der Öffentlichkeitsoberfläche liegen, ist noch ungewiß, ob sich die Soziale Marktwirtschaft — wie bisher — flexibel genug erweisen wird, um zu sozial akzeptablen und gesellschaftlichen legitimierten Lösungen zu gelangen.

[19] Vgl. OECD (Hrsg.), Technology on Trial, Paris 1979, passim.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Heinz Lampert*, Augsburg

1. Die Fragestellung

Die Formulierung des mir übertragenen Themas läßt es zu, sich für eine oder mehrere der folgenden Aufgabenstellungen zu entscheiden:

1. Eine Darstellung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik im Sinne einer Deskription der betriebenen Arbeitsmarktpolitik (AMP);

2. die Beantwortung der Frage nach einer der Sozialen Marktwirtschaft (SM) als ordnungspolitischem Leitbild wirtschaftsordnungspolitisch entsprechenden, konformen Konzeption einer AMP, also die Deduktion einer einem übergeordneten Leitbild adäquaten sektoralen Wirtschaftspolitik aus dem Leitbild;

3. die Analyse der in der Bundesrepublik betriebenen AMP unter ordnungspolitischer Perspektive, d. h. die Beantwortung der Frage, inwieweit die AMP der Bundesrepublik dem Leitbild der SM entspricht;

4. gibt man dem Generalthema der Tagung „Zukunftsprobleme der SM" besonderes Gewicht, dann könnte man auch an die Aufgabe denken, darzustellen, wie eine AMP gestaltet sein muß, damit sie sowohl leitbildkonform ist als auch in der Lage, bestimmte erwartete Probleme zu lösen.

Ich möchte das Schwergewicht meiner Überlegungen erstens auf die idealtypische Ableitung einer dem Leitbild der SM konformen AMP legen und zweitens die in der Bundesrepublik realisierte arbeitsmarktpolitische Konzeption auf ihre Ordnungskonformität überprüfen. Die Lösung der ersten Aufgabe ist eine Voraussetzung für die Lösung der zweiten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Grundzüge einer dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft konformen Arbeitsmarktpolitik

2.1 Voraussetzungen für die Ableitung einer dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Konzeption

Voraussetzungen für die Ableitung einer einem wirtschaftsordnungspolitischen Leitbild entsprechenden sektoralen wirtschafts- und sozialpolitischen Konzeption sind die Definition des Leitbildes[1] und des in Frage stehenden wirtschaftspolitischen Handlungsfeldes, also der AMP.

Vergleichsweise unproblematisch ist die Definition der AMP. Sie läßt sich definieren als die Gesamtheit der Maßnahmen, die das Ziel haben, die Arbeitsmärkte als die für die Beschäftigungsmöglichkeiten und Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer entscheidenden Märkte so zu gestalten und zu beeinflussen, daß bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Ziele erreicht werden. Diese Maßnahmen umfassen nach ihrer Art

1. die Setzung von Rahmenbedingungen für die Marktverfassungen, d. h. ordnungspolitische Maßnahmen;
2. Maßnahmen zur Verringerung oder Beseitigung von Marktungleichgewichten auf einzelnen Arbeitsmärkten und auf dem Gesamtmarkt, d. h. struktur- und prozeßpolitische Maßnahmen;
3. die staatliche Festsetzung von Mindestbedingungen zur Erreichung von Zielen des Arbeitnehmerschutzes, insbesondere des Arbeitszeitschutzes, des Gefahrenschutzes, des Schutzes des Arbeitsverhältnisses und des Lohnschutzes.

Gewisse Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung zwischen AMP und Beschäftigungspolitik. Die meisten der unter 2. angesprochenen prozeß- und strukturpolitischen Maßnahmen haben beschäftigungspolitische Effekte und beschäftigungspolitische Maßnahmen, wie etwa die Ausweitung der Nachfrage der öffentlichen Hand nach Arbeitskräften oder Produkten, wirken auf die Arbeitsmärkte ein. Dennoch erscheint es zweckmäßig, Maßnahmen, die außerhalb der Grundlagen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von Regierung und Bundesbank ergriffen werden, um mit nicht spezifisch arbeitsmarktpolitischen Instrumenten,

[1] In Anlehnung an *Herbert Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1960, S. 135 und S. 188, verstehe ich in der folgenden Analyse unter *Leitbild* ein *auf die Gesamtwirtschaft bezogenes* Ziel-Mittel-System einer anzustrebenden Wirtschaftsgestaltung, während ich den Begriff der *Konzeption* im Sinne eines in sich geschlossenen und widerspruchsfreien Zusammenhangs von Zielen, Grundsätzen, zielkonformen Institutionen und Maßnahmen der Wirtschaftspolitik verwende und nur auf ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Handlungsfeld, hier die AMP, beziehe.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nämlich mit Mitteln der Geldpolitik oder/und der Fiskalpolitik gesamtwirtschaftliche Nachfragelücken zu schließen, nicht unter die AMP zu subsumieren.

Problematischer ist die Definition des Begriffes SM. Sie ist ein wirtschaftsordnungspolitisches Leitbild, das — wie jedes ordnungspolitische Leitbild — nicht eindeutig definiert und wohl auch nicht eindeutig definierbar ist. Ob man von der Charakterisierung des Leitbildes nach Müller-Armack ausgeht, nach dem die SM als eine ordnungspolitische Idee definiert werden kann, „deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden"[2], ob man mit Nipperdey die SM als eine Wirtschaftsverfassung definiert, die auf der Grundlage der Wettbewerbswirtschaft freiheitliche und soziale Komponenten in der Weise verbindet, daß ein Höchstmaß persönlicher Freiheit bei steter Berücksichtigung der sozialen Notwendigkeiten gewährleistet ist[3] oder ob man andere Beschreibungen heranzieht[4] — es handelt sich um einen Begriff, der „wertausfüllungsbedürftig", „interpretationsbedürftig" ist. Mehr noch: „Der Gedanke der SM ist so ein der Ausgestaltung harrender progressiver Stilgedanke."[5, 6]

„Der Stil der SM liegt darin, jenseits der Lösungen einer restaurativen Politik, die das Vergangen konserviert, oder eines sozialen Dirigismus, der die freien Initiativen der Gesellschaft verkümmern läßt, oder einer ungesteuerten, unkontrollierten Marktmechanik eine gesellschaftliche Lösung zu produzieren, in der alle Ziele einen möglichen realistischen Ausgleich finden."[7]

Das Verhältnis, in dem marktwirtschaftliche und sozial orientierte Regelungen, individualrechtliche Freiheitsverbürgungen und sozialrechtliche Freiheitsbindungen zueinander stehen, ist nicht eindeutig und nicht ein für allemal definiert. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen können sowohl ein Mehr an Marktwirtschaft als auch ein Mehr an sozialem Gehalt erforderlich machen. Die relative Unbestimmtheit

---

[2] *Alfred Müller-Armack,* Artikel Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1956, S. 390.

[3] *Hans C. Nipperdey,* Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., Köln 1965.

[4] Vgl. z. B. *Heinz Lampert,* Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., München und Wien 1981, S. 92 ff.

[5] *Alfred Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration, Freiburg i. Br. 1966, S. 10.

[6] Vgl. zu diesem Problemkreis auch *Reinhard Blum,* Artikel Marktwirtschaft, Soziale, in: HdWW, Bd. 5, Stuttgart u. a. 1980, S. 153 ff.

[7] *Alfred Müller-Armack,* Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Bern und Stuttgart 1974, S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Begriffes erschwert die Deduktion einer arbeitsmarktpolitischen Konzeption, macht sie aber nicht unmöglich.

2.2 Dogmengeschichtliche Perspektive der Thematik

Bevor wir uns selbst um die Ableitung einer ordnungskonformen arbeitsmarktpolitischen Konzeption bemühen, empfiehlt es sich, die Literatur ausgewählter ordo- bzw. neoliberaler Vertreter ordnungspolitischen Denkens auf arbeitsmarktpolitische Konzeptionen hin durchzusehen. Leider ist eine solche Durchsicht nicht sehr ergiebig.

Eucken[8] fordert in seinen „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik" eine „menschenwürdige Gestaltung" des Arbeitsmarktes. Dafür erachtet er Arbeiterschutzmaßnahmen und ein Gleichgewicht zwischen den Arbeitsmarktpartnern als erforderlich. Gewerkschaften, denen Eucken große Verdienste bescheinigt, werden jedoch letztlich nur akzeptiert, wenn sie „Löhne durchsetzen, die den Wettbewerbslöhnen entsprechen" und dadurch zur Realisierung der Wettbewerbsordnung beitragen. Sie werden zu „Machtkörpern, welche die Wettbewerbsordnung gefährden, wenn sie die Löhne darüber hinauszutreiben suchen oder die Beweglichkeit der Arbeiter beeinträchtigen. Damit gefährden sie den Aufbau einer freien Ordnung, die ja auch sie wollen"[9]. Andere Ausführungen zur Arbeitsmarktverfassung und AMP in der Wettbewerbsordnung finden sich nicht. Vielmehr versprach sich Eucken von der Freizügigkeit und beruflichen Beweglichkeit der Arbeit und der — m. E. utopischen — „Herstellung eines Zustandes, welcher der vollständigen Konkurrenz entspricht" sowie von Arbeitszeitbegrenzungen auch eine Abschwächung des anomalen Verhaltens des Arbeitsangebotes[10]. Sollte sich das Arbeitsangebot dennoch „nachhaltig anomal verhalten", dann wird die Festsetzung von Minimallöhnen empfohlen. Im Falle von „Massenarbeitslosigkeit", die nicht näher definiert wird, wird eine Vollbeschäftigungspolitik für unverzichtbar gehalten[11].

Die skizzierten Gedankengänge reichen nicht aus, um eine arbeitsmarktpolitische Konzeption Euckens zu begründen[12].

Eine vergleichbare Beurteilung der Gewerkschaften findet sich bei W. Röpke[13]. Sie werden von ihm als „stärkste und gefährlichste Bastion

---

[8] *Walter Eucken*, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern und Tübingen 1952, S. 322 f.

[9] Ebenda, S. 323.

[10] Ebenda, S. 303 f.

[11] Ebenda, S. 141.

[12] Bei der Beurteilung dieser Tatsache ist freilich zu berücksichtigen, daß ein Großteil der arbeitsmarktpolitisch relevanten Ausführungen Euckens aufgrund nachgelassener Notizen von *K. Paul Hensel* formuliert wurde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sozialwirtschaftlicher Macht" bezeichnet[14]. Eine darüber hinausgehende Behandlung von arbeitsmarktpolitischen Grundfragen findet sich bei Röpke nicht.

Etwas umfangreichere arbeitsmarktpolitische Vorstellungen findet man bei Alexander Rüstow[15]. Gesetzlich festgelegte Mindestlöhne hält er für verfehlt. Statt dessen schweben ihm „staatliche Lohnzuschüsse bei konjunktureller Unterschreitung der Mindestlohngrenze" vor. Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Mobilitätshilfen mit dem Ziel der Förderung optimaler Allokation der Arbeit sowie eine antizyklische Vergabe öffentlicher Aufträge und öffentliche Infrastrukturinvestitionen gehören für ihn zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium. Vollbeschäftigung, die als Beschäftigungsgrad von 100 % minus eine Friktionsarbeitslosigkeit und eine „Abfallsarbeitslosigkeit"[16] von zusammen etwa 5 % definiert wird, hält er als Dauerzustand „nur bei Vollsozialisierung und Planwirtschaft" erreichbar.

Rudimentär, jedoch wirklichkeitsnäher, sind die arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen Müller-Armacks. Er glaubt, „daß das gegenwärtige System unserer Lohnpolitik mit der Autonomie der Sozialpartner im Rahmen der SM durchaus weiterhin funktionieren kann"[17]

---

[13] Nach seiner Meinung werden die Auftriebstendenzen der Lohnkosten außerordentlich verschärft durch Gewerkschaften, „deren Macht mehr und mehr nur noch durch ihren Verantwortungssinn begrenzt zu sein scheint, während es den Regierungen und Zentralbanken weit schwerer als früher geworden ist, dieser durch Überbeschäftigung ausgelösten und durch gewerkschaftliche Monopolmacht potenzierten Kosteninflation durch Geld- und Kreditverknappung entgegenzuwirken". *Wilhelm Röpke*, Jenseits von Angebot und Nachfrage, 3. Aufl., Zürich und Stuttgart 1961, S. 294.

[14] *Wilhelm Röpke*, Fronten der Freiheit, Stuttgart 1965, S. 131: „Dafür bleibt diejenige Monopolstellung, die sich mit unheimlicher Geschwindigkeit und aus sehr tiefen Ursachen heraus als die stärkste und gefährlichste Bastion sozialwirtschaftlicher Macht erhoben hat, völlig unangetastet, wenn sie nicht ständig noch weiter an Stärke und Gefährlichkeit zunimmt: die mit allen *Machtmitteln* des *Monopols* arbeitende und vor offener Erpressung nicht zurückschreckende Konzentration des Angebots auf dem Arbeitsmarkte durch *zentralistische Gewerkschaften*. Dieses Monopol überragt alle anderen an Gefährlichkeit durch seine alles durchdringenden Wirkungen, als deren verhängnisvollste der *Inflationsdruck* unserer Zeit hervorzuheben ist. Um so ernster ist es, daß nur wenige es in dieser Natur und Bedeutung erkennen und selbst diese sich, wenn sie nicht frei und unabhängig sind oder den Mut haben, die Konsequenzen freimütigen Bekennens der Wahrheit auf sich zu nehmen, hüten müssen, ihre Erkenntnis auszusprechen."

[15] *Alexander Rüstow*, Zwischen Kapitalismus und Kommunismus, in: Ordo, 1949, S. 100 ff., insbes. S. 119 f. und 136 f.

[16] Darunter versteht Rüstow „eine Ausscheidung von nicht mehr tauglichen oder minderwertigen Arbeitskräften", die aber noch als Arbeitssuchende auftreten. Der Terminus ist sicher nicht glücklich gewählt.

[17] *Alfred Müller-Armack*, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, S. 157. In einem früheren Stadium vertrat Müller-Armack in bezug auf das bilate-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und hält die Durchführung einer konjunkturpolitischen Beschäftigungspolitik mit dem Ziel, dem Arbeiter im Rahmen des Möglichen Sicherheit gegenüber Krisenschlägen zu geben, sowie den „Ausbau der Sozialversicherung" für wichtig[18]. Bemerkenswert ist, daß Müller-Armack soziale Kompensationen von marktwirtschaftlich bedingten Anpassungskosten für notwendig hält: „Schließlich steht nichts im Wege, dem Einwand, daß die Marktwirtschaft sozial große Härten durch die von ihr herbeigeführten zwangsläufigen Umstellungen verursacht, durch ein System sozial ausgleichender Prämien zu begegnen, um marktwirtschaftlich erwünschte Verschiebungen von Arbeitskräften usw. zu erleichtern."[19]

Andere Arbeiten *programmatischen* Charakters zur Arbeitsmarktpolitik im Sinne von Entwürfen arbeitsmarktpolitischer Konzeptionen von profilierten Neoliberalen konnten nicht ausfindig gemacht werden[20]. Daher ist festzuhalten, daß bei den geistigen Begründern der Konzeption der SM ein beachtliches Defizit an Arbeitsmarkttheorie und arbeitsmarktpolitischer Programmatik existiert.

2.3 Ableitung einer ordnungskonformen Arbeitsmarktpolitik aus der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft

Wenngleich die SM als ein Leitbild im Sinne eines Stilgedankens zu verstehen ist, als „ein Stil, in dem zu einem Gesamtsystem sehr verschiedene feste und variable Elemente zusammengefügt sind"[21], als

---

rale Arbeitsmarktmonopol eine andere Auffassung. 1948 schrieb er (Die Wirtschaftsordnungen, sozial gesehen, in: Ordo, Bd. 1, 1948, S. 150 f.): „Die Sozialpolitik muß sich zuvor von den Irrtümern befreien, die ihren offensichtlichen Mißerfolg bedingten. Dazu gehört ... die Vorstellung von sozialen Vorzügen einer universellen Preis-, Lohn- und Mietbindung, von den volkswirtschaftlichen Vorteilen bilateraler Monopole von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ... es gilt, diese unbrauchbaren Instrumente zu ersetzen."

[18] Ebenda, S. 99 f.

[19] *Alfred Müller-Armack,* Die Wirtschaftsordnungen, sozial gesehen, S. 153.

[20] In zwei Arbeiten Gutmanns zur Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland finden sich Begründungen für die Notwendigkeit einer besonderen Ordnung der Arbeitsmärkte, die systematischer und geschlossener sind als die Darstellungen bei Eucken und Müller-Armack, die jedoch — ähnlich wie eine einschlägige Arbeit Willgerodts — auch keine arbeitsmarktpolitische Konzeption darstellen. Vgl. dazu *Gernot Gutmann, Hans-Joachim Hochstrate, Rolf Schlüter,* Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1964, S. 144 ff.; *Gernot Gutmann, Werner Klein, Spiro Parakewopoulos, Helmut Winter,* Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart, New York 1979, S. 60 ff.; *Hans Willgerodt,* Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem, in: Ordo, 7. Band, 1955, S. 145 ff.

[21] *Alfred Müller-Armack,* Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, in: Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973, S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„ein Programm für die Zukunft“[22] und es sich folglich bei der SM nicht um eine ein für allemal festgefügte wirtschaftspolitische Konzeption handelt, so lassen sich doch für die gegenwärtige Phase und die nächste Zukunft aus den „festen Elementen“ die Elemente einer leitbildkonformen AMP ableiten (vgl. dazu auch die Darstellung der arbeitsmarktpolitisch relevanten Ziele und Instrumente in der folgenden Abbildung, die jedoch weder vollständig ist noch in allen Fällen eine Rangfolge der Ziele zum Ausdruck bringen soll).

Die SM zielt im Vergleich zu früher realisierten und gegenwärtig verwirklichten anderen ordnungspolitischen Leitbildern auf eine Synthese zwischen wirtschaftlicher Freiheit als einem untrennbaren Teil der persönlichen und politischen Freiheit und den sozialstaatlichen Ideen der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit[23]. Entsprechend dieser Grundidee sollen die wirtschaftlichen Beziehungen und die wirtschaftlichen Aktivitäten prinzipiell im Rahmen marktwirtschaftlicher, d. h. wettbewerblich gestalteter Ordnungen durch die Wirtschaftssubjekte in ihrer Eigenschaft als Träger wirtschaftlichen Bedarfs und als Eigentümer von Gütern und von Faktorleistungen, als Anbieter und Nachfrager von und nach Gütern und Dienstleistungen gesteuert werden, soweit durch eine solche marktwirtschaftliche Steuerung soziale Ziele nicht verletzt werden und soweit im Falle einer Verletzung sozialer Ziele eine nachträgliche Korrektur sozial unerwünschter Marktergebnisse besser beurteilt wird als die Aufhebung marktwirtschaftlicher Ordnungselemente. Die Märkte sollen so geordnet werden, daß sie von vornherein sozialen Zielen entsprechen, insbesondere dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit im Sinne der Gleichheit formaler Freiheit, der Gleichheit der Startbedingungen und im Sinne der Leistungsgerechtigkeit (durch offene Märkte, Wettbewerbsfreiheit, leistungsorientiertes Wettbewerbsrecht und ein Leistungslohnsystem). Wo die Herstellung funktionsfähigen Wettbewerbs ohne die Verletzung sozialer Ziele nicht möglich erscheint, soll Prozeßpolitik betrieben werden[24], notfalls, d.h. bei Nichtverfügbarkeit oder bei Versagen marktkonformer Instrumente, ist auch der Einsatz nicht marktkonformer Instrumente zulässig.

---

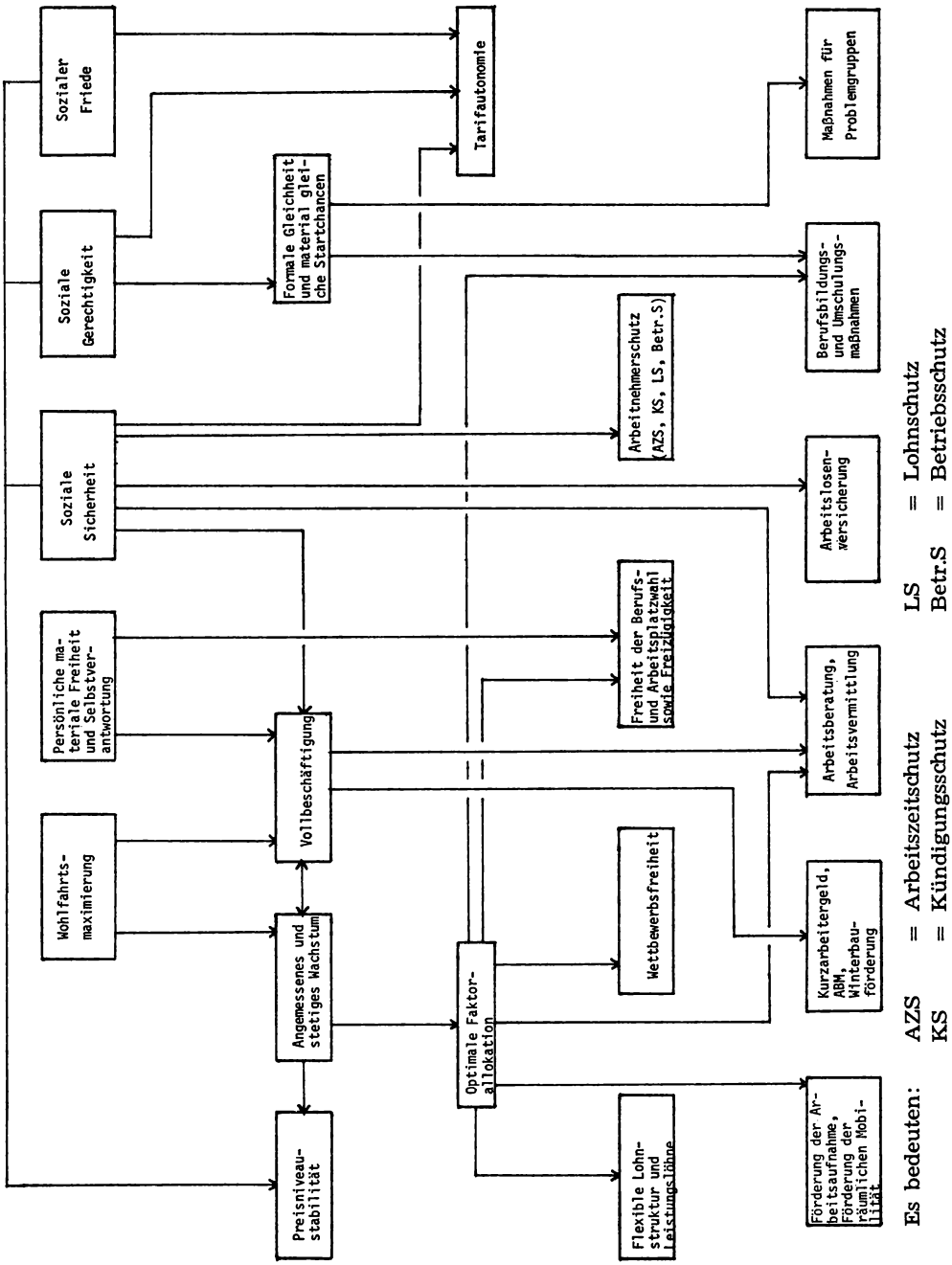
[22] *Ders.*, Artikel Soziale Marktwirtschaft, S. 392.

[23] Vgl. zu wesentlichen inhaltlichen Elementen des Leitbildes der SM *Heinz Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, S. 94 ff. und *Reinhard Blum*.

[24] Vgl. zur Ordnung verschiedener Märkte *Gernot Gutmann u. a.*, Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., sowie *Heinz Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, und die in beiden Arbeiten zitierte Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Zielsystem der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik, in der Bundesrepublik Deutschland



Es bedeuten: AZS = Arbeitszeitschutz LS = Lohnschutz
KS = Kündigungsschutz Betr.S = Betriebsschutz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Überprüft man unter Berücksichtigung der wesentlich erscheinenden spezifischen Eigenheiten der Arbeitsmärkte[25] die eben skizzierten Zielrichtungen der SM, dann kommt man zu folgenden Ergebnissen.

Gemäß dem Gewicht individualrechtlicher Freiheitsverbürgungen im Leitbild spielen folgende Freiheitsverbürgungen für die Ordnung der Arbeitsmärkte eine konstitutive Rolle: die Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, die Freizügigkeit, die Wettbewerbsfreiheit und die allgemeine Vertragsfreiheit. Da jedoch auf Grund des hohen Grades der Unvollkommenheiten der Arbeitsmärkte und auf Grund der in der Mehrzahl der Fälle gegebenen Marktstrukturen[26] die Anbieter von Arbeitsleistungen gegenüber den Nachfragern ohne ordnungspolitische Eingriffe in die Marktform so stark unterlegen wären, daß sowohl die volle Nutzung der angeführten Freiheitsrechte als auch soziale Ziele gefährdet wären, insbesondere das Ziel leistungsgerechter Entlohnung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen, erfordert das Leitbild folgende ordnungspolitische Vorkehrungen:

1. Entweder wenigstens die staatliche Festsetzung von Mindestlöhnen oder — was leitbildkonformer ist — die Transformation des Arbeitsmarktes in die Form des zweiseitigen Monopols durch die Zulassung von Arbeitnehmerorganisationen und durch die Übertragung der Lohnsetzungsbefugnis auf die Arbeitsmarktparteien[27].

2. Die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen im Rahmen des Arbeitnehmerschutzes. Die Festsetzung dieser Normen muß sich der Gesetzgeber sowohl wegen der grundlegenden Bedeutung des Arbeitnehmerschutzes für die Sicherung von Grundrechten (freie Entfaltung der Persönlichkeit, Sicherung der Menschenwürde) und wegen seiner Wirkungen auf die Freiheits- und Eigentumsrechte einzelner vorbehalten. Auf die Ziele des Arbeitszeit-

---

[25] Vgl. dazu *Kurt W. Rothschild,* Theoretische Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik, in: Felix Butschek (Hrsg.), Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, Wien 1975, S. 11 ff. sowie *Heinz Lampert,* Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980, Kapitel Arbeitsmarktpolitik, S. 284 ff.

[26] Vgl. dazu *Gerhard Kleinhenz,* Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: Heinz Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart, New York 1979, S. 8 ff.

[27] Die Tarifautonomie ist — annähernd gleichstarke Arbeitsmarktorganisationen vorausgesetzt — einer staatlichen Festlegung von Mindestlöhnen und sonstigen Arbeitsbedingungen überlegen, weil sie erstens dem für die SM geltenden Subsidiaritätsprinzip entspricht, zweitens die sozialpartnerschaftliche Lohnpolitik nicht nur Minimumlohnpolitik ist, sondern nahezu alle Arbeitseinkommen erfaßt, drittens auch Lohnstrukturpolitik sein kann und viertens den Gewerkschaften und damit den Arbeitnehmern die größte Chance einräumt, die Arbeitseinkommen unter den gegebenen ökonomischen Bedingungen an die mögliche Obergrenze zu drücken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schutzes, des Betriebsschutzes, des Bestandsschutzes des Arbeitsverhältnisses und des Lohnschutzes ist hier nicht weiter einzugehen[28].

Für die Ableitung und Begründung einer leitbildadäquaten arbeitsmarktpolitischen Konzeption spielt ein in der einschlägigen Literatur vernachlässigtes spezifisches Problem der Arbeitsmärkte eine zentrale Rolle, nämlich die unauflösbare Gebundenheit der Arbeitsleistung an die Person ihres Trägers[29] in Verbindung mit der marktwirtschaftlichen Arbeitsverfassung[30]. In dieser Arbeitsverfassung ist das wirtschaftliche Schicksal und das Arbeitsleben der Arbeitnehmer weitgehend durch marktabhängige, an ökonomischen Kriterien orientierte Arbeitgeberentscheidungen bestimmt. So gesehen ist es eine unzutreffende Beurteilung der Realität, wenn nicht selten, vor allem im Zusammenhang mit Diskussionen um die Mitbestimmung, behauptet wird, der Arbeitnehmer trage — verglichen mit dem Kapitalgeber — kein Risiko und sei infolgedessen nicht zu Mitverantwortung und Mitbestimmung legitimiert[31]. Durch die Markt- bzw. Arbeitgeberabhängigkeit können elementare Arbeitnehmerinteressen — das Interesse an einem sicheren Arbeitsplatz, an Gewährleistung der Menschenwürde, an einer Entfaltung der Persönlichkeit durch Arbeit — gefährdet werden[32]. Auf Grund dieses Sachverhaltes sind neben den bereits erwähnten ordnungspolitischen Vorkehrungen, nämlich der Zulassung von Gewerkschaften, erforderlich:

3. eine sozial orientierte Ausgestaltung der Betriebsverfassung und eine zieladäquate Ausgestaltung der Unternehmensverfassung, für die Müller-Armack frühzeitig (1948, 1950) eingetreten ist[33].

---

[28] Vgl. dazu *Helmut Winterstein*, Arbeitszeitschutz I: Arbeitsschutzpolitik, in: HdWW, Band 1, Stuttgart u. a. 1977, S. 300 ff.

[29] Vgl. dazu *Oswald von Nell-Breuning*, Kapitalismus — kritisch betrachtet, Freiburg i. Br. 1974, S. 119 sowie *Kurt W. Rothschild*, Theoretische Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik, S. 16 f.

[30] Vgl. dazu insbes. *Götz Briefs*, Die Grundlagen des proletarischen Verhältnisses in der Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung des Kapitalismus, sowie *Gerhard Kleinhenz*, Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, beide in: Heinz Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik.

[31] Vgl. zu diesem Problemkreis auch die Darstellung von Problemen der Unternehmensverfassung bei *Götz Briefs*, Das gewerbliche Proletariat, Grundriß der Sozialökonomik, IX. Abt., Tübingen 1926, S. 145 - 149 und *Oswald von Nell-Breuning*, Mitbestimmung, 4. Aufl., Frankfurt/Main 1968, S. 54 f. und S. 137.

[32] Vgl. dazu die in Fußnote 29 zitierte Literatur.

[33] *Alfred Müller-Armack*, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, S. 99. Er fordert dort die „Schaffung einer sozialen Betriebsordnung, die den Arbeitnehmer als Mensch und Mitarbeiter wertet, ihm ein soziales Mitgestaltungsrecht einräumt, ohne dabei die betriebliche Initiative und Verantwor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die bisher abgeleiteten drei ordnungspolitischen Akte lassen sich als *grundlegende* leitbildkonforme Elemente der AMP bezeichnen.

Da für die Möglichkeit der faktischen Nutzung freiheitlicher Verbürgungen wie das Recht der freien Arbeitsplatz- und Berufswahl, der Freizügigkeit und der Arbeitsvertragsfreiheit ebenso wie für die faktischen Arbeitsbedingungen und schließlich für die soziale Qualität der AMP der volkswirtschaftliche Beschäftigungsgrad entscheidende Bedeutung hat, ergibt sich als prozeßpolitische Bedingung einer leitbildkonformen AMP

4. eine Politik der Herstellung und Sicherung eines hohen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrades bei prinzipiell gleichstarker Gewichtung des Zieles der Preisniveaustabilität.

Für die Normsetzungsbefugnis der Tarifvertragsparteien und für die Ausgestaltung der Arbeitnehmerschutzrechte lassen sich zwei Orientierungsmaßstäbe ausmachen: einerseits das Ziel optimaler Faktorallokation und andererseits soziale Ziele. Dem Ziel angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstums und der Notwendigkeit der Sicherung ökonomischer Effizienz des Wirtschaftssystems entsprechend ist ein Subziel des Leitbildes die optimale Faktorallokation durch den Wettbewerb der Arbeitskräfte um die Arbeitsplätze und durch den Wettbewerb der Arbeitgeber um die Arbeitskräfte sowie durch berufliche und regionale Mobilität der Arbeitskräfte. Diese Faktorallokation soll nicht bzw. möglichst wenig beeinträchtigt werden.

Aus dem Grundsatz, die Problematik ökonomischer Knappheit primär mit Hilfe marktwirtschaftlicher Lenkungs- und Steuerungsinstrumente zu lösen, ergibt sich zum einen die Notwendigkeit einer flexiblen Lohnstruktur, die an die sich über Marktentwicklungen äußernden Bedürfnisse angepaßt werden kann. Für die Politik der Tarifvertragsparteien ergibt sich daraus die Notwendigkeit des Verzichts auf eine Vertragspolitik, die das Verhältnis zwischen den gesamten Arbeitskosten und der Arbeitsproduktivität für bestimmte Arbeitnehmerkategorien (z. B. Frauen oder ältere Arbeinehmer) wirtschaftlich gesehen ungünstiger gestaltet als für andere konkurrierende Arbeitnehmergruppen[34]. Zum andern folgt aus dem Grundsatz marktwirtschaft-

---

tung des Unternehmers einzuengen". Vgl. auch ebenda, S. 111 ff. den Abschnitt „II. Die Aufgabe des Betriebes in der industriellen Gesellschaft".

[34] Vgl. zu den Problemen einer gruppenspezifischen Lohnpolitik *Ruediger Soltwedel, Dean Spinanger,* Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Nürnberg 1976. Eine produktivitätsbezogene Lohnstrukturpolitik bedeutet keinen Verzicht auf Hilfe für Problemgruppen des Arbeitsmarktes durch Lohnkostensubventionen zum Ausgleich vergleichsweise niedrigerer Arbeitsproduktivität leistungsschwacher Gruppen. Eine AMP wäre jedoch ver-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

licher Steuerung der Arbeitskräfte in Verbindung mit der Unvollkommenheit der Arbeitsmärkte — vor allem in bezug auf die Markttransparenz und die regionale Marktspaltung — auch die Notwendigkeit einer Institutionalisierung der Arbeitsmärkte durch Einrichtungen der Berufs- und der Arbeitsberatung sowie der Arbeitsvermittlung. Diese Institutionalisierung dient gleichzeitig der Erhöhung der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit.

Die Ziele der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Stabilität sind es auch, die der Politik optimaler Faktorallokation durch die Anpassung des Faktors Arbeit an ökonomische Notwendigkeiten und Änderungen Grenzen setzen. Eine ökonomisch optimale Faktorallokation verlangt räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte. In diesem Zusammenhang stellt sich nicht nur die Frage, wer die teilweise hohen wirtschaftlichen Kosten der Mobilität tragen soll[35], sondern ob und inwieweit mobile Arbeitnehmer und ihre Angehörigen für die vor allem mit regionaler Mobilität verbundenen sozialen und psychischen Belastungen[36] entschädigt werden sollen[37]. Die grundsätzliche Frage

---

fehlt, wenn sie die durch die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien oder durch bestimmte staatliche Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes im Vergleich zu anderen Arbeitnehmergruppen zu teuer gewordenen Arbeitnehmerkategorien durch Lohnkostensubventionen wieder billiger und damit konkurrenzfähig machen würde.

[35] Bekanntlich wird in der Bundesrepublik ein Teil der monetären Mobilitätskosten für bestimmte hochqualifizierte Arbeitskräfte von Arbeitgebern, für die Arbeitnehmer allgemein von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des AFG übernommen.

[36] Die sozialen und psychischen Belastungen von Wanderungen für die wandernden Familienmitglieder ergeben sich aus dem Verlust eines vorhandenen und funktionierenden Gefüges sozialer Beziehungen und der Notwendigkeit, in fremder Umgebung Anerkennung und soziale Kontakte und erneut beruflich bzw. in der Schule Anschluß zu finden. Die Anpassungsschwierigkeiten dürften um so größer sein, je geringer der Bildungsgrad ist. Vgl. zu diesen Problemen auch *Kurt W. Rothschild*, S. 21: „Der Mobilitätsaspekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte aber nicht ausschließlich unter ‚technokratischen' Gesichtspunkten gesehen werden. Es geht nicht ausschließlich darum, die ‚ineffiziente' Allokation der Arbeitskräfte zu beseitigen und die Arbeitgeber gemäß den Bedürfnissen ‚der Wirtschaft' umzuverteilen. Denn wir haben es ja hier nicht mit Waren, sondern mit Menschen und ihren Bedürfnissen und Präferenzen zu tun. Umschulungen und Übersiedlungen können starke emotionale Belastungen bedeuten, die in Rechnung gestellt werden sollten. Eine humane Arbeitsmarktpolitik kann sich daher nicht einfach als Ersatz für einen versagenden Marktmechanismus verstehen, sondern wird bei ihren Maßnahmen die Bedürfnisse der Arbeiter ebenso zu berücksichtigen haben wie jene ‚der Wirtschaft'." Vgl. ferner: *Hans Joachim Harloff*, Der Einfluß psychischer Faktoren auf die Mobilität der Arbeit, Berlin 1970.

[37] Solche Anreize und Kompensationszahlungen wären in Zeiten stärkerer Unterbeschäftigung zwar nicht unbedingt erforderlich, weil dann der ökonomische Druck auf die Lebenslage die Arbeitnehmer bei relativ niedriger Arbeitslosenunterstützung oder nach Erlöschen der Ansprüche auf Unterstützung zu Anpassungen zwingen würde. Eine Wirtschaftsordnung jedoch, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lautet, welche Erwartungen die Gesellschaft gegenüber Arbeitnehmern in bezug insbesondere auf die regionale Mobilität haben darf und inwieweit sie sich berechtigt glaubt, fehlender Mobilitätsbereitschaft Sanktionen folgen zu lassen[38]. In gleicher Weise besteht die Aufgabe, jene Grenzen zu definieren, bis zu denen die Gesellschaft den Arbeitnehmern eine negative berufliche Mobilität, sprich: berufliche Dequalifikation, glaubt zumuten zu können[39].

In einem Grundsatzreferat wird man den Versuch der Beantwortung derartiger Fragen nicht erwarten. Es sei jedoch betont, daß führende Neoliberale bei aller Bedeutung, die sie der ökonomischen Effizienz beimessen, soziale Stabilität und die Verwirklichung humanitärer Werte besonders herausstellen[40].

Soziale Ziele spielen auch noch aus zwei weiteren Gründen in einem eingeschränkten Sinne eine Rolle für eine leitbildkonforme AMP: Erstens nämlich genügt die Sicherung formaler Startgleichheit auf den Arbeitsmärkten nicht, um soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten, wenn Menschen mit körperlichen, geistigen oder psychischen Schwächen belastet sind, die sie aus eigener Kraft nicht überwinden können. Problemgruppenangehörige bedürfen daher besonderer arbeitsmarktpolitischer Aufmerksamkeit[41]. Zum zweiten kann Vollbeschäftigung nicht in allen Fällen gesichert werden. Selbst bei sehr hohem Beschäftigungsgrad besteht friktionelle Arbeitslosigkeit. Daher gehört entsprechend den Zielen sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu einer der SM adäquaten arbeitsmarktpolitischen Konzeption die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung. Sie ist darüber hinaus jedoch auch Instrument zur Förderung optimaler Faktorallokation, weil sie mobilitätsbereiten,

---

in Anspruch nimmt, sich mehr als andere an sozialen Zielen zu orientieren, wird die Erwartungen an die berufliche und regionale Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer nicht in erster Linie von ökonomischen Erfordernissen her artikulieren dürfen.

[38] *Bernhard Gahlen* weist in seinem Beitrag „Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft" in diesem Band, S. 859 f., darauf hin, daß mit zunehmenden Wohlstand die Kosten des Strukturwandels immer weniger akzeptiert werden und der Protest Einzelner gegen die Anpassungskosten auf der Mikroebene rational sei. Er meint m. E. zutreffend, daß es besser sei, den marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß durch Strukturpolitik zu sichern statt auf radikale marktwirtschaftliche Lösungen zu setzen.

[39] Vgl. zu diesem Problemkreis *Hans-Joachim Merk*, Sozialpolitische Analyse betrieblicher Dequalifikation — Ein Beitrag zur Begründung eines „neuen sozialen Risikos", Diss., Augsburg 1980.

[40] Vgl. dazu etwa *Wilhelm Röpke*, Jenseits von Angebot und Nachfrage, S. 30, S. 54 f., S. 60, S. 146, S. 172, S. 186, der immer wieder auf die Notwendigkeit stabiler sozialer Verhältnisse, auf die Bedeutung der Familie und „echter" Gemeinschaften verweist.

[41] Vgl. dazu *Heinz-Dieter Hardes*, Problemgruppen der Arbeitsmarktpolitik, in: Heinz Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, S. 69 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

aber auch freigesetzten Arbeitnehmern Suchzeiten für neue Arbeitsplätze ohne Existenzgefährdung sichert.

Mit dieser Darstellung zeichnet sich eine leitbildkonforme arbeitsmarktpolitische Konzeption mit hinreichender Klarheit ab. Sie läßt sich wie folgt zusammenfassen.

Ausgehend

1. von dem Grundanliegen Sozialer Marktwirtschaft, eine Synthese zwischen wirtschaftlicher Freiheit und marktwirtschaftlicher Überwindung der Knappheit einerseits und sozialen Zielen andererseits herzustellen,
2. von den obersten Zielen der Wohlfahrtsmaximierung bei Sicherung persönlicher materialer Freiheit und einem jeweils hohen Grad an sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und sozialem Frieden und
3. von charakteristischen Eigenschaften der Arbeitsmärkte in bezug auf Marktform und Marktverfassung

lassen sich als wesentliche Bestandteile einer der Gesamtordnung adäquaten arbeitmarktpolitischen Konzeption die folgenden sechs Elemente ableiten:

1. die Sicherung grundlegender Freiheitsrechte wie Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, der Freizügigkeit, der Freiheit des Wettbewerbs der Arbeitskräfte um Arbeitsplätze und der Arbeitgeber um Arbeitskräfte, der Freiheit der Individuen zum Abschluß von Arbeitsverträgen auf der Grundlage
   a) kollektiver, durch etwa gleichstarke Arbeitsmarktorganisationen auf der Basis der Tarifautonomie geschlossener Arbeitsverträge[42],
   b) staatlich gesetzter Arbeitnehmerschutzrechte,

   wobei die kollektiven Arbeitsverträge und das Arbeitnehmerschutzrecht die optimale Faktorallokation, die durch eine leistungsgerechte Lohnstruktur und durch Mobilität der Arbeitskräfte bewirkt werden soll, möglichst wenig beeinträchtigen sollen;
2. die Institutionalisierung der Arbeitsmärkte im Sinne der Schaffung von Einrichtungen zur Minimierung und Überwindung von Arbeitsmarktunvollkommenheiten, d. h. zur Sicherung des Ar-

[42] Daß zur Tarifautonomie die Möglichkeit des Arbeitskampfes gehört, wenn die Tarifautonomie funktionsfähig sein soll, sei nur angemerkt. Vgl. dazu *Heinz Lampert*, Sozialpolitik, S. 295 ff., insbes. S. 308 ff. und die dort angegebene Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beitsmarktausgleichs durch Berufs- und Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlung sowie Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität;

3. eine zieladäquate Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung;

4. das zentrale Ziel einer am Leitbild der SM orientierten AMP, nämlich das Ziel, für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ununterbrochene, den individuellen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen, insbesondere in bezug auf das Arbeitsentgelt und die Arbeitszeit, zu sichern, macht als Unterziele erforderlich:

   a) die Herstellung und Erhaltung der Vollbeschäftigung mit Hilfe systemkonformer, d. h. im wesentlichen global wirkender Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik;

   b) die Integration wirtschaftlich und sozial in besonderer Weise im Wettbewerb um Arbeitsplätze benachteiligter Personen, insbesondere behinderter, gesundheitlich beeinträchtigter und älterer Personen;

5. eine Sicherung der Existenz unverschuldet arbeitslos gewordener, arbeitswilliger und arbeitsfähiger Personen durch die Zahlung von Lohnersatz;

6. die eingesetzten Instrumente der AMP sollen — abgesehen von ihrer Zielkonformität — marktkonform sein, d. h. die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte nicht bzw. möglichst wenig beeinträchtigen.

Nach dieser Ableitung einer dem Leitbild der SM entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Konzeption soll nunmehr die in der Bundesrepublik betriebene AMP unter ordnungspolitischen Aspekten analysiert werden.

3. Ordnungstheoretische Analyse der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

3.1 Vorbemerkung

Angesichts des festgestellten beachtlichen Defizits an arbeitsmarktpolitisch relevanter Ordnungstheorie bei ordo- und neoliberalen Autoren ist es erstaunlich, daß — wie sich zeigen läßt — der Gesetzgeber in der Bundesrepublik ein arbeitsmarktpolitisches Konzept entwickelt und durchgesetzt hat, das in seinen Grundelementen und Grundzügen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in hohem Maße dem Leitbild einer SM konform erscheint. Inwieweit dies ein Verdienst Ludwig Erhards, seiner Berater, der führenden Arbeitsmarktpolitiker der Parteien oder/und führender Funktionäre der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebervereinigungen ist, bedürfte einer eigenen Untersuchung.

3.2 Überprüfung der Leitbildkonformität der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik

Die AMP in der Bundesrepublik hat ihre wesentliche gesetzliche Grundlage im Grundgesetz, im Tarifvertragsgesetz, im Arbeitsförderungsgesetz (Vorläufer war bis 1969 das „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung" — AVAVG) und im Gesetz zur Förderung von Wachstum und Stabilität der Wirtschaft aus dem Jahre 1967. Befragt man diese Gesetze hinsichtlich der Leitbildkonformität ihrer arbeitsmarktpolitischen Normen, dann stellt man einen sehr hohen Grad an Konformität fest.

Die in der Zusammenfassung des Abschnitts 2.3 aufgeführten *individuellen Freiheitsverbürgungen* sind in den Artikeln 2 (freie Entfaltung der Persönlichkeit einschließlich der Wettbewerbsfreiheit), Artikel 12 (Garantie der freien Wahl des Berufes, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte) und Artikel 11 (Freizügigkeit) des Grundgesetzes (GG) verankert.

Artikel 9 GG gewährleistet in Verbindung mit dem Tarifvertragsgesetz und dem Gesetz über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, sich zu organisieren und auf der Grundlage der Tarifautonomie kollektive Arbeitsverträge abzuschließen. Diese *Transformation der Arbeitsmärkte* in die Form des zweiseitigen Monopols mit Marktoffenheit, die u. a. durch das Gleichbehandlungsgebot des Artikel 3 GG, die negative Koalitionsfreiheit des Artikel 9 GG, durch Artikel 33, Abs. V GG und durch § 20 AFG rechtlich gesichert ist, wird durch die *Institutionalisierung der Arbeitsmärkte* im Rahmen des AFG ergänzt: die Arbeitsämter haben die Aufgabe, Arbeitsmarktunvollkommenheiten durch Beratung, Information und Arbeitsvermittlung abzubauen und die Herstellung bzw. Sicherung des Gleichgewichts auf einzelnen Arbeitsmärkten zu fördern. Dabei spielen neben den Maßnahmen der Förderung der beruflichen Mobilität (§§ 40 - 49 AFG) und der räumlichen Mobilität (§ 53 AFG) sowie den Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitslosigkeit durch Kurzarbeitergeld (§§ 63 ff. AFG) und die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (§§ 74 ff. AFG), *sozial ausgerichtete Maßnahmen* wie Beihilfen an Arbeitgeber für die Beschäftigung Problemgruppenangehöriger (§ 54 AFG), Berufs-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

förderungsleistungen für Behinderte (§§ 56 ff. AFG), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer (§ 97 AFG) und die Förderung des Betriebsausbaues zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (§ 98 AFG) eine besondere Rolle.

Ein hochentwickeltes Arbeitnehmerschutzrecht schützt durch Arbeitszeitbegrenzungen, Maßnahmen des Gefahrenschutzes, des Lohnschutzes und nicht zuletzt durch den Schutz des Arbeitsverhältnisses grundlegende Arbeitnehmerrechte.

Das oben als leitbildkonform herausgestellte Ziel der Vollbeschäftigung ist in § 1 des Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Stabilität der Wirtschaft aus dem Jahre 1967 sowie in § 1 des AFG verankert. Dabei verhindert die prinzipielle Gleichrangigkeit der Ziele Preisniveaustabilität, angemessenes und stetiges Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht eine Vollbeschäftigungspolitik „um jeden Preis". Die Hauptlast für die Erreichung der Vollbeschäftigung hat nicht die AMP, sondern die allgemeine Wirtschaftspolitik, insbesondere die Beschäftigungspolitik, zu tragen. Die AMP kann aber die Beschäftigungspolitik in zweifacher Weise ergänzen. Einmal durch ihre Konzentration auf die Bekämpfung strukturell verursachter Arbeitslosigkeit mit den Mitteln der Förderung der räumlichen und der beruflichen Mobilität, zum anderen durch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Gesellschaftsmitgliedern mit reduzierten Chancen im Wettbewerb, wie vor allem Behinderte und ältere Arbeitnehmer sie darstellen.

Daß die AMP in der Bundesrepublik auch im ungünstigsten Fall wenigstens das Existenzminimum unverschuldet arbeitslos gewordener arbeitswilliger Personen sichert, ist nur der Vollständigkeit halber zu erwähnen.

Man wird über die Zielkonformität des Einsatzes einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente, z. B. der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bestimmter Lohnsubventionen verschiedener Auffassung sein können: Alles in allem jedoch sind die im AFG enthaltenen Instrumente als ziel- und systemkonform zu bezeichnen.

Damit kann man der arbeitsmarktpolitischen Konzeption der Bundesrepublik einen sehr hohen Grad an Konformität mit dem Leitbild der SM bescheinigen. In bezug auf zwei Regelungen jedoch erscheint die Leitbildkonformität fragwürdig: nämlich hinsichtlich der Finanzierung der Leistungen und hinsichtlich der Organisation der Arbeitslosenversicherung.

Bei der Beurteilung der *Finanzierung der Leistungen* der Arbeitsverwaltung ist davon auszugehen, daß die Mittel der Bundesanstalt durch Beiträge der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und ihrer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitgeber aufzubringen sind (§ 167 AFG). Der Bund hat der Bundesanstalt die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe zu erstatten (§ 188 AFG) und ihr die Mittel für die Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung durch Darlehen bzw. Zuschüsse dann zur Verfügung zu stellen, wenn der Bedarf der Bundesanstalt nicht aus den Einnahmen und aus der Rücklage gedeckt werden kann (§ 187 AFG). Die Finanzierung der Arbeitslosigkeit im „Normalfall" jedoch, d. h. bei vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenraten, und die Finanzierung aller sonstigen Aufgaben der Bundesanstalt wie Arbeits- und Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung, Maßnahmen zur Unterbringung schwer zu vermittelnder Personen, erfolgt durch die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und durch Arbeitgeberbeiträge. Angesichts der Tatsache, daß die optimale Allokation des Faktors Arbeit sowie die Vermeidung und Beseitigung der Arbeitslosigkeit nicht nur im Interesse derjenigen liegt, die darauf angewiesen sind, ihre Leistungen auf den Arbeitsmärkten anzubieten und die ein Arbeitsplatzrisiko tragen, sondern im Interesse der Gesamtgesellschaft, und angesichts der Tatsache, daß die Dienste der Arbeitsverwaltung, insbesondere ihre Beratungs-, Informations- und Vermittlungsdienste auch nicht versicherungspflichtige Gesellschaftsmitglieder unentgeltlich beanspruchen können, widerspricht diese Finanzierung dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit[43].

Problematisch muß unter ordnungspolitischen Aspekten auch die *Organisation der Arbeitslosenversicherung* erscheinen. Die derzeitigen organisatorischen Regelungen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit integrieren weder die Arbeitgeber noch die Gewerkschaften ausreichend in die Problemlösungsversuche[44]. Abgesehen von der Bauwirtschaft, für die Sonderregelungen gelten, zahlen alle Arbeitgeber, die versicherungspflichtige Arbeitnehmer beschäftigen, denselben Betrag an die Arbeitslosenversicherung wie ihre Arbeitnehmer. Da sie 50 % jener Prämien zahlen, auf Grund deren die Arbeitnehmer im Falle der Arbeitslosigkeit Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, Arbeitslosenhilfe, Beratungs- und Vermittlungsdienste der Arbeitsverwaltung sowie auf die unentgeltliche und einkommenssubventionierte Teilnahme an Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen haben,

[43] Diese Auffassung wird auch von den Gewerkschaften und den Arbeitgebervereinigungen vertreten. Die Bundesregierung jedoch ist anderer Auffassung. Vgl. dazu Arbeitsförderungsbericht, Bundestagsdrucksache 7/403. Vgl. ferner *Bruno Molitor*, Das Risiko ‚Arbeitslosigkeit' in der Reform der sozialen Sicherung, in: Sozialer Fortschritt 1971, S. 87 ff., insbes. S. 91.

[44] Vgl. dazu auch *Jürgen Kühl*, Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefiziten, in: Hartmut Seifert, Diethard B. Simmert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977, S. 84 ff. und *Otmar Issing*, Macht, Freiheit und wirtschaftliche Sicherheit, in: Ordo, 1979, S. 151 ff., insbes. S. 156.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

können die Arbeitgeber den Eindruck haben, das, was die Öffentlichkeit und die betroffenen Arbeitnehmer von ihnen bei Eintritt von Arbeitslosigkeit erwarten dürfen, bereits geleistet zu haben. Durch die Zahlung von Risikoprämien an eine unübersehbar große Risikogemeinschaft können sie das Gefühl haben, sich von ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung „freigekauft" zu haben. Diese Einstellung kann dadurch verstärkt werden, daß die Arbeitgeber mit den Problemen der „Verwaltung", der Bekämpfung und der Beseitigung der Arbeitslosigkeit bei der derzeitigen Organisation der Arbeitsverwaltung nur sehr indirekt zu tun haben: nämlich dadurch, daß in den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter auch einige Arbeitgeberrepräsentanten vertreten sind. Sowohl der marktwirtschaftlichen wie auch der sozialen Komponente der SM würde es eher entsprechen, nach einer Institution zur Vermeidung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu suchen, die der Unternehmerschaft ein stärkeres Engagement ermöglicht. Der marktwirtschaftlichen Komponente unserer Wirtschaftsordnung würde dies entsprechen, weil ein stärkeres unmittelbares und engagiertes Interesse der Unternehmer es erlauben würde, den Einfallsreichtum, die Findigkeit und die zielorientierte Aktivität der Unternehmer auch für die Lösung dieser Probleme zu nutzen; der sozialen Komponente der SM käme eine stärkere Einbindung der Arbeitgeber in die Lösung der mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Probleme entgegen, weil Arbeitslosigkeit eben nicht nur ein individuelles, sondern ein soziales, teilweise auch durch unternehmerische Fehlentscheidungen verursachtes Risiko ist.

In vergleichbarer Weise ist die beschäftigungspolitische Verantwortung der Gewerkschaften, die sie als Tarifvertragspartei haben, durch die gegebene Art der finanziellen Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit gemildert. Einmal ganz abgesehen davon, daß für eine breite Öffentlichkeit der Zusammenhang zwischen gewerkschaftlicher Lohnniveaupolitik und gesamtwirtschaftlichem Beschäftigungsgrad sowie zwischen Lohnstrukturpolitik und Beschäftigungsgrad alternativer Arbeitnehmerkategorien nicht oder nur in seltenen Fällen erkennbar ist, sind die Gewerkschaften als möglicher potentieller Mitverursacher von Arbeitslosigkeit von den finanziellen Folgewirkungen steigender Arbeitslosigkeit freigestellt. Darauf hat Gerhard Albrecht schon 1955 hingewiesen[45].

[45] *Gerhard Albrecht*, Sozialpolitik, Göttingen 1955, S. 192. Albrecht meinte, daß wegen des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung die Verantwortung für die Unterstützung Arbeitsloser eigentlich den Tarifvertragsparteien übertragen werden müsse, um sicherzustellen, daß die Gewerkschaften „bei ihren Lohnforderungen den möglichen Einfluß der Lohnhöhe auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmungen und damit auf ihre Beschäftigungskapazität" in Rechnung stellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.3 Die aktuelle Kritik an der Arbeitsmarktpolitik

An der AMP der jüngsten Vergangenheit und der Gegenwart wird sowohl grundsätzliche Kritik als auch Kritik im Einzelfalle geübt. Die Kritik wird von entgegengesetzten Standpunkten aus geübt: eine Gruppe von Kritikern, zu der man Seifert, Pfriem, Bieback und Hofemann rechnen kann, hält die betriebene AMP für zu marktwirtschaftlich, für zu wenig sozial; eine andere Gruppe, zu der man Issing und Stützel zählen kann, hält die betriebene AMP für zu wenig marktwirtschaftlich und zu sehr an sozialen Zielen orientiert.

Seifert und Pfriem vertreten die These, daß die AMP in der Bundesrepublik die Last der Anpassung an einen von den Arbeitnehmern nicht zu beeinflussenden sozio-ökonomischen Prozeß einseitig auf die abhängig Beschäftigten überträgt[46] und seit 1973 einerseits mit einem drastischen Leistungsabbau bzw. mit einer Heraufsetzung der Leistungsvoraussetzungen[47] und mit verschärftem Eingliederungsdruck[48] eine Erhöhung der beruflichen und regionalen Mobilitätsbereitschaft sowie der Konzessionsbereitschaft gegenüber verschlechterten Arbeits- und Einkommensbedingungen erzwingen, andererseits die betrieblichen Rekrutierungsbedingungen begünstigen will[49]. Hofemann spricht im Zusammenhang mit der Novellierung des AFG durch das Haushaltsstrukturgesetz von einer „weitgehenden Aufgabe des Berufs- und Statusschutzes", die sich aus der „Orientierung des Instrumentariums

---

[46] *Helmut Seifert,* Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, in: WSI-Mitteilungen, 1978, S. 514 ff., insbes. S. 521 sowie *Hans Pfriem* und *Hartmut Seifert,* Funktion und Formwandel der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 1979, S. 68 ff., insbes. S. 78.

[47] Dazu werden gerechnet: a) die Herabsetzung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an „notwendigen" Weiterbildungsmaßnahmen von 90 % auf 80 % des ausfallenden Nettoarbeitsentgeltes, b) die Festsetzung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an „zweckmäßigen" Bildungsmaßnahmen auf 58 % des Nettoarbeitsentgeltes und c) die Einführung einer mindestens dreijährigen Berufstätigkeit für Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung und einer mindestens sechsjährigen Berufstätigkeit für Arbeitslose ohne Berufsausbildung als Zulassungsvoraussetzung durch das Haushaltsstrukturgesetz vom Dezember 1975. Vgl. dazu *Hans Pfriem, Hartmut Seifert,* S. 74.

[48] Dazu werden gerechnet: a) die Neudefinition „zumutbarer Arbeit" in § 103 AFG, nach der eine Tätigkeit auch dann als zumutbar gilt, wenn berufsfachliche Merkmale sowie Arbeitsbedingungen und Einkommen *unter* dem Niveau der bisherigen Tätigkeit liegen und wenn der neue Arbeitsplatz weiter vom Wohnort entfernt liegt als der alte; b) die Anrechnung von Sperrzeiten auf die Dauer des Arbeitslosenunterstützungsanspruches nach § 110 Nr. 1 a AFG; c) die Reduzierung der Bemessungsgrundlage des unmittelbar im Anschluß an eine Berufsausbildung gezahlten Arbeitslosengeldes auf 75 % des üblicherweise erzielbaren Arbeitsentgeltes (§ 112, Absatz 5, Nr. 2 AFG). Vgl. *Hans Pfriem, Hartmut Seifert,* S. 74 und S. 76.

[49] Gemeint ist die Anordnung zur Förderung der Arbeitsaufnahme, nach der Arbeitgeber finanzielle Hilfen für eine begrenzte Arbeitserprobung von Arbeitslosen erhalten können. *Hans Pfriem, Hartmut Seifert,* S. 76.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

am neoklassischen Theoriekonzept" erklärt, „das einseitig auf die Erhöhung von Transparenz und Flexibilität der Angebotsseite abstellt, die Interessen der Unternehmen jedoch als unantastbare Größe voraussetzt"[50].

Von solchen Interpretationen der AMP ist es nur noch ein Schritt zu der Feststellung, daß „mit der einseitigen Ausrichtung der AMP auf die Anbieter von Arbeitskraft, die Arbeitnehmer" „die Politik nicht an dem eigentlich entscheidenden Bestimmungsfaktor des Arbeitsmarktes ansetzt"[51], und daß zur Erreichung der Ziele des § 1 AFG „die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und d. h. die Art und Weise der Investitionen der Unternehmen selbst beeinflußt werden muß"[52]. „Die notwendige Feinsteuerung der betrieblichen Prozesse kann nur über die Beteiligung der Arbeitsverwaltung an der betrieblichen Personalplanung und die Durchsetzung der Arbeitnehmerinteressen durch Tarifverträge insbesondere zur Humanisierung der Arbeit und zum präventiven Rationalisierungsschutz sowie durch eine (auch wirtschaftliche) betriebliche Mitbestimmung über die Arbeitsplatzbedingungen und die Personalplanung erfolgen."[53] Inhaltlich gleiches ist gemeint, wenn Seifert formuliert: „Zur Realisierung einer Arbeitsmarktpolitik, die den Anspruch erhebt, nach autonomen Zielen vorausschauend auf die sozio-ökonomische Entwicklung des Beschäftigungssystems Einfluß nehmen zu wollen, mangelt es in erster Linie an effizienten Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der betrieblichen Beschäftigungspolitik."[54]

Nun kann man sicher im Rahmen einer an der SM orientierten arbeitsmarktpolitischen Konzeption noch darüber diskutieren, ob die Erschwerung der Teilnahmebedingungen an Berufsbildungsmaßnahmen und die Neudefinition der Zumutbarkeit von Arbeitsplätzen nicht sozialen Zielsetzungen widerspricht — es sei denn, es ist erwiesen, daß die vorher bestehenden Verhältnisse zu einem Mißbrauch und zu freiwilliger Arbeitslosigkeit größeren Umfangs geführt haben oder daß Finanzierungsengpässe Leistungsreduzierungen unausweichlich machen. Sicher auch wäre eine Wirtschaftspolitik inakzeptabel, die den Anpassungszwang an veränderte Bedingungen einseitig den Arbeitnehmern auferlegt und von ihnen räumliche Mobilität und berufliche Mobilität nach unten, sprich: die Annahme von Dequalifizierung auf Dauer ver-

---

[50] *Klaus Hofemann*, Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik für die Begrenzung des Beschäftigungsrisikos, in: Soziale Sicherheit, 1979, S. 45 ff.

[51] *Karl Jürgen Bieback*, Arbeitslosigkeit und Arbeitsvermittlung, in: Jahrbuch für Sozioökonomie und Gesellschaftstheorie, Hamburg 1978, S. 82 ff., insbes. S. 87.

[52] Ebenda, S. 88.

[53] Ebenda, S. 90.

[54] *Hartmut Seifert*, S. 525.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

langt. Andererseits jedoch wäre es für die Gesellschaft unerträglich, wenn Arbeitnehmer sich permanent sanktionslos weigern könnten, nicht absolut gleichwertige Arbeitsplätze anzunehmen. Derartige Fragen der Zumutbarkeit lassen sich jedoch nicht abstrakt diskutieren. Worüber man aber im Rahmen einer leitbildkonformen AMP *nicht* diskutieren kann, das sind direkte Eingriffe in die Investitionspolitik der Unternehmen, eine „Feinsteuerung der betrieblichen Prozesse über die Beteiligung der Arbeitsverwaltung an der betrieblichen Personalplanung", „Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der betrieblichen Beschäftigungspolitik", also die Anwendung direkter, zwingender Instrumente einer Beschäftigungspolitik, die sich im übrigen nicht mit einer Lenkung der Nachfrage nach Arbeit begnügen könnte, sondern auch eine Lenkung des Arbeitsangebotes sein müßte. Von der AMP und dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Mittel die Erreichung der Vollbeschäftigung erwarten zu wollen, heißt auch die Grenzen der AMP verkennen: Vollbeschäftigung kann weder primär durch die Beeinflussung und Steuerung des Arbeitsangebotes noch durch die Beeinflussung und Steuerung der Arbeitsnachfrage erreicht werden, sondern nur durch die Beeinflussung der Endnachfrage nach Gütern und Leistungen. Keine ordnungspolitischen Bedenken sind m.E. gegen eine sektorale und regionale Strukturpolitik geltend zu machen, die gleichzeitig das Ziel verfolgt, für Arbeitnehmer in bestimmten Gebieten oder Branchen den Zwang der Anpassung an die ökonomische Realität zu mildern[55].

Im Gegensatz zu den eben skizzierten Auffassungen steht die Meinung jener Ökonomen, die, wie Issing und Stützel, auf mehr Markt zur Lösung der Beschäftigungsprobleme setzen. Issing meint, auf dem Arbeitsmarkt seien die Marktelemente immer weiter über das aus „sozialen" Gründen erforderliche Maß hinaus verdrängt worden[56]. Die sozialen Kosten eines über den Vollbeschäftigungsreallohn hinaus erhöhten Reallohnes ließen sich an der entsprechenden Rate der Arbeitslosigkeit ablesen[57]. An dieser neoklassisch anmutenden Aussage, die die Auffassung impliziert, bei niedrigerem Reallohnniveau sei ceteris paribus Vollbeschäftigung erreichbar, sind m. E. Zweifel angebracht. Demgegenüber hat Issings Meinung, daß die relative Verteuerung der

[55] Vgl. dazu auch *Bernhard Gahlen*, S. 9: „Für die wenigen Betroffenen ist Anpassung immer hart. Doch werden deren Kosten gemildert, wenn die Verluste an Betriebsstätten und Arbeitsplätzen für alle Beteiligten nicht zum Sturz ins Bodenlose werden. Wenn z. B. Kompensationen gezahlt und neue Chancen eröffnet werden. Nur unter diesen Rahmenbedingungen wird der notwendige Strukturwandel von den Betroffenen akzeptiert ... außerdem bringen diejenigen, die sich anpassen, ein Opfer, dessen Nutzen der gesamten Volkswirtschaft zugute kommt."

[56] *Otmar Issing*, Markt, Freiheit und wirtschaftliche Sicherheit, in: Ordo, 1979, S. 151 ff., insbes. S. 155.

[57] Ebenda, S. 155 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leistungen bestimmter Arbeitnehmergruppen, z. B. durch Schutzbestimmungen, andere Arbeitnehmer trifft, schon mehr Realitätsgehalt[58]. Sie darf durch die Untersuchungen von Soltwedel als bestätigt gelten[59].

In ähnlicher Weise, jedoch noch grundsätzlicher fordert Stützel am Arbeitsmarkt eine „Fundamental-Korrektur", d. h. den Verzicht auf weitere „marktwidrige" Überhöhungen des „gesamten Entlohnungsfächers für Arbeit" im Vergleich zu den Kapitalkosten und den Verzicht auf weitere „marktwidrige" Überhöhungen der betrieblichen Kosten der Beschäftigung von Schwächeren innerhalb dieses Entlohnungsfächers[60]. Es sei unerläßlich,

— daß die Arbeitskosten langsamer steigen als die Gesamtnachfrage,

— daß die Arbeit von Menschen gegenüber der von Maschinen wieder konkurrenzfähiger werde und

— daß Soziales für Schwächere statt von den einzelnen Betrieben von Solidargemeinschaften übernommen wird[61].

Auch bei Stützel scheint das Gewicht der Lohn- und Arbeitskostenentwicklung als Erklärungskomponente der hohen Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage überbetont. Auch er erwartet nach meinem Urteil ebenso zuviel von einer AMP wie jene, die auf ein Mehr an arbeitsmarktpolitischer Intervention setzen. Dabei soll keineswegs verkannt werden, daß die Effizienz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und von Programmen zur Er-

---

[58] Ebenda, S. 156.

[59] Vgl. das Referat von *Rüdiger Soltwedel*, „Unerwünschte Machtergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe" in diesem Band sowie *Rüdiger Soltwedel* u. *Dean Spinanger*, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 10, Nürnberg 1976.

[60] *Wolfgang Stützel*, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Fundamentalkorrektur statt Systemtherapie, Stuttgart 1978, S. 19 ff., insbes. S. 33. Für Stützel läßt sich die gegenwärtige Arbeitslosigkeit auf fünf Komponenten zurückführen:

1. auf ein gegenüber der Gesamtnachfrage stärkeres Steigen der jährlichen betrieblichen Kosten der Beschäftigung eines Arbeitnehmers;
2. auf ein gegenüber den Kosten substitutiven Kapitaleinsatzes stärkeres Steigen der Lohnkosten je Produkteinheit;
3. auf eine stärkere Anhebung der betrieblichen Kosten der Beschäftigung von Schwächeren im Vergleich zu Stärkeren;
4. auf ein gegenüber den Überstundenzuschlägen stärkeres Steigen der mit der Neueinstellung verbundenen betrieblichen Kosten aufgrund eines Ausbaues des Kündigungsschutzes;
5. die stärkere Erhöhung der Vorteile des Status der Arbeitslosigkeit gegenüber den verfügbaren Arbeitseinkommen in den Augen mancher Arbeitnehmer.

[61] Ebenda, S. 34.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nicht zuletzt davon abhängt, daß die Lohnpolitik nicht für die bereits Beschäftigten zu absorbieren versucht, was in den Kreislauf geschleust wird, um mehr Beschäftigung zu ermöglichen[62].

3.4 Gegenwartsprobleme der Arbeitsmarktpolitik

Das Hauptproblem der gegenwärtigen AMP scheint mir — wie erwähnt — zu sein, daß an die AMP als Prozeßpolitik unerfüllbare Erwartungen gestellt werden. Sie vermag erhebliche Beiträge zur Verhütung und Verringerung struktureller Arbeitslosigkeit zu leisten, sie kann friktionelle Arbeitslosigkeit mildern. Sie kann jedoch konjunkturelle, d. h. durch ein Defizit an Nachfrage nach Gütern und Leistungen verursachte Arbeitslosigkeit weder verhüten noch abbauen, weil deren Ursachen außerhalb des Arbeitsmarktes liegen.

Man sollte sich darüber im klaren sein, daß arbeitskostensenkende Transfers — wie Einarbeitungszuschüsse (§ 49 AFG), Beihilfen an Arbeitgeber zur beruflichen Eingliederung von Arbeitssuchenden, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist (§ 54 AFG), Lohnkostenzuschüsse an die Arbeitgeber zu den Lohnkosten älterer Arbeitnehmer (§ 97 AFG), Zuschüsse für die Förderung des Aufbaues der Erweiterung und der Ausstattung von Betrieben, die die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zum Ziele haben (§ 98 AFG) —, die Förderung der beruflichen Bildung (§§ 40 - 47 AFG), die Förderung der Arbeitsaufnahme (§§ 53 und 54 AFG), die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter (§ 56 ff. AFG) und die Förderung der regionalen Mobilität (§ 53 AFG) als Instrumente der Verringerung struktureller Arbeitslosigkeit und als sozialpolitische Instrumente zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit ungleichen Wettbewerbschancen auf den Arbeitsmärkten hocheffizient sein können, daß ihre Effekte auf die Veränderung der Gesamtbeschäftigung in Zeiten der Unterbeschäftigung jedoch nicht groß sein können[63], weil sie in zahlreichen Fällen nur zur Substitution relativ teurer durch relativ billige Arbeitskräfte führen — wenn nicht die Endnachfrage insgesamt steigt.

Auch die Erfahrungen mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der letzten Jahre (nach § 91 ff. AFG) sind eher sozialpolitisch positiv zu beurteilen als beschäftigungspolitisch, weil sie zwar geeignet sind,

---

[62] Vgl. dazu *Wolfgang Stützel*, S. 34 sowie insbes. *Wilhelm Krelle*, Beseitigung der Arbeitslosigkeit durch abgestimmtes Verhalten von Regierung, Gewerkschaften und Bundesbank, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, S. 312 ff.

[63] Vgl. dazu die Überprüfung der angesprochenen Instrumente bei *Heinz Lampert*, Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, erscheint demnächst.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

langfristig Arbeitslose wenigstens befristet wieder einzugliedern und den „verfestigten" Kern der Arbeitslosen zu verkleinern, weil aber die sog. „Mitnehmereffekte" vor allem der öffentlichen Hände groß und die Zahl der durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen begründeten Beschäftigungsverhältnisse gering ist[64]. Dennoch dürfen von ihnen über die induzierte Vorleistungsnachfrage und über Multiplikatoreffekte Beschäftigungswirkungen erwartet werden. Gegenüber den vorher angesprochenen Instrumenten ist den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine höhere beschäftigungspolitische Effektivität in bezug auf den Abbau konjunktureller Arbeitslosigkeit zuzusprechen.

Effizient ist im Prinzip auch das Kurzarbeitergeld, weil es eine Substitution von Arbeitslosigkeit durch eine gleichmäßig auf größere Arbeitnehmergruppen verteilte Arbeitszeitreduzierung ermöglicht[65].

Neben der Überschätzung der Möglichkeiten des Abbaues der Arbeitslosigkeit durch AMP scheint mir ein zweites aktuelles Problem in den Maßstäben zu liegen, die in jüngster Zeit entwickelt worden sind und denen für Entscheidungen über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente Relevanz zugesprochen werden muß. Gemeint sind sowohl die Berechnungen von Beschäftigungs- und Entlastungswirkungen des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die vor allem vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vorgenommen wurden und in Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit Eingang gefunden haben[66], als auch Ermittlungen der „Kosten" für die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst einerseits und in der privaten Wirtschaft andererseits[67]. Beide Arten von Berechnungen beruhen auf

---

[64] Vgl. dazu *Eugen Spitznagel,* Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstruktur und Zielgruppenorientierung von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1979, S. 198 ff.

[65] Vgl. dazu *Axel Deeke,* Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, in: WSI-Mitteilungen, 1979, S. 87 ff. sowie *Rolf Flechsenhar,* Kurzarbeit — Kosten und Finanzierung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, S. 443 ff.

[66] Vgl. dazu Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 32; Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der BRD 1980, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1980, S. 506 ff.; *Rainer Stäglin u. a.,* Quantifizierung direkter und indirekter Beschäftigungseffekte mit Hilfe der Input-Output-Rechnung, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 4, 1973 sowie *Heinz Lampert,* Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik.

[67] Vgl. dazu *Jochen Schmidt,* Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung — Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkungen von Ausgabenkürzungen, Heft 46 der Beiträge zur Strukturforschung des DIW, Berlin 1977; *Claus Schäfer,* Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabenpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 1977, S. 350 ff. sowie Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, S. 78.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Reihe fragwürdiger Annahmen und bedürfen einer breiten und gründlichen wissenschaftlichen Diskussion, ehe sie zu Orientierungsgrößen für politische Entscheidungen werden können.

Insbesondere Plädoyers für eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, die darauf abstellen, daß ein Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst nur halb so viel koste wie in der privaten Wirtschaft[68], daß mit derselben Summe durch eine Beschäftigungsausweitung im öffentlichen Dienst höhere Beschäftigungseffekte erreicht werden könnten als durch eine Vermehrung der Investitionsausgaben[69], und daß der Finanzierungsbedarf wegen der Einsparung an Arbeitslosengeld und an Beiträgen zur Sozialversicherung weniger als die Hälfte der Programmsumme betrage[70], sind höchst fragwürdig[71]: Einmal ist unsicher, ob der Bedarf an Arbeitskräften für den öffentlichen Dienst — die Existenz eines solchen Bedarfs einmal unterstellt — aus dem gegebenen Reservoir an Arbeitslosen gedeckt werden kann. Andernfalls nämlich wird durch die Vergrößerung des Grades an Knappheit bestimmter Arbeitnehmer ein sich auf die Gesamtwirtschaft übertragender Arbeitskostendruck erzeugt und die unterstellten „Selbstfinanzierungseffekte" solcher Maßnahmen treten nicht ein. Zum anderen kommt es entscheidend darauf an, ob mittel- und langfristig tatsächlich dringender Bedarf an bestimmten öffentlichen Leistungen besteht. Schließlich ist zu bedenken, daß die Vergrößerung des Staatssektors die Kostenbelastung der Wirtschaft erhöht.

Einen dritten aktuellen Problemkreis der AMP stellt nach meiner Einschätzung die berufliche Umschulung, Ausbildung und Fortbildung in zweifacher Hinsicht dar: Einmal müßten wohl angesichts der hohen Geschwindigkeit, mit der sich der technische Fortschritt in vielen Bereichen des gewerblichen und des kaufmännischen Sektors verbreitet, die Arbeitnehmer zur Anpassung an neue Techniken befähigt werden, indem sie in den allgemein bildenden Schulen und in der Berufsschule zum lebenslangen Lernen erzogen werden und von Zeit zu Zeit Gelegenheit erhalten, im Betrieb oder außerhalb des Betriebes ihre beruflichen Fähigkeiten zu vertiefen und zu erweitern. Zum anderen sollte in der aktuellen AMP die Förderung der beruflichen Bildung einen höheren Stellenwert erhalten. Offenbar ist ja ein hoher Prozentsatz der Arbeitslosigkeit struktureller Natur. Für die Struktur der Arbeitslosigkeit ist ein sehr hoher Anteil nicht oder wenig qualifizierter Arbeitnehmer bei gleichzeitig hoher Zahl offener Facharbeiterstellen

[68] Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, S. 78.

[69] *Claus Schäfer*, S. 350 ff.

[70] Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, S. 76.

[71] Vgl. dazu auch *Heinz Lampert*, Effizienz und Effektivität der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

charakteristisch. Dieses Angebotsdefizit kann nur durch Hebung des Qualifikationsniveaus Arbeitsloser geschlossen werden. Da überdies die Erhöhung der beruflichen Mobilität die negativen Wirkungen der durch die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen und durch zunehmenden Eigenheimbesitz verursachten regionalen Immobilität zu kompensieren vermag und da man außerdem von Arbeitslosen, deren Existenz durch die Solidargemeinschaft der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer gesichert wird, erwarten darf, daß sie selbst alles in ihrem Vermögen stehende tun, um ihre Arbeitskraft einsetzen zu können, sollte sogar noch erwogen werden, ob man vor allem für angelernte und ungelernte Arbeitnehmer, die eine bestimmte Zeit arbeitslos waren und mit ihren gegebenen Fähigkeiten nicht vermittelt werden können, die Teilnahme an beruflichen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen obligatorisch machen sollte. Schließlich ist die Inanspruchnahme von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenhilfen nur dann gerechtfertigt, wenn der Unterstützungsbezieher arbeitsfähig und arbeitswillig ist. Arbeitsfähigkeit wird jedoch nicht nur durch körperliche Gesundheit, sondern auch durch bestimmte berufliche Fähigkeiten begründet und Arbeitswille ist ohne die Bereitschaft, sich die Fähigkeit zur Arbeit zu erwerben, wenig wert.

3.5 Schlußbemerkung

Die gesetzlichen Grundlagen und die Grundkonzeption der AMP sind im wesentlichen leitbildkonform. Auch der betriebenen AMP kann man ein hohes Maß an Leitbildkonformität bescheinigen. Allerdings erscheint es zweckmäßig, in Zukunft das Schwergewicht der Maßnahmen auf den Abbau struktureller Ungleichgewichte durch eine Weiterentwicklung der Umschulung und der beruflichen Fortbildung zu legen. Obwohl von einer einseitigen Verteilung der Anpassungslast an ökonomische Datenänderungen auf die Arbeitnehmer nicht die Rede sein kann, könnte die optimale Faktorallokation gefördert und die von den Arbeitnehmern zu tragende Anpassungslast verringert werden, wenn regional mobile Arbeitnehmer entschädigt und in stärkerem Maße als bisher Instrumente der regionalen Strukturpolitik eingesetzt würden. Konjunkturell verursachte Unterbeschäftigung kann mit den Mitteln der AMP nicht beseitigt werden. Vielmehr müssen dazu die allgemeine Wirtschaftspolitik und die Beschäftigungspolitik den Hauptbeitrag in Gestalt langfristig angelegter Programme in den Bereichen Energiepolitik, Verkehrspolitik, Umweltschutzpolitik und soziale Infrastrukturpolitik leisten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Die Referate von Dostal und Hockel wurden nacheinander vorgetragen und anschließend erörtert. Eine erste Gruppe von Anmerkungen und Fragen kreiste um die methodischen Probleme, die auftreten, wenn man die Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte messen will. Gegen die vier Kategorien technischer Änderungen, die von Dostal im Anschluß an eine Untersuchung des IAB verwendet worden sind, nämlich „Innovation — Rationalisierung — Expansion — Reduktion", wurde zunächst eingewandt, daß bei einer Investition in aller Regel Innovation und Rationalisierung nicht zu trennen seien; bei Befragungen könne man allenfalls Haupt- und Nebenmotive der Investition unterscheiden. Verläßlichere Informationen über den Zusammenhang zwischen technischem Wandel und Beschäftigung ergäben sich, wenn man die langfristigen Substitutionsprozesse zwischen Kapital und Arbeit analysiere. Ein anderer, zentraler Einwand lautete: Ob eine bestimmte Investition in die Kategorie der Innovation oder in jene der Rationalisierung einzureihen ist, läßt sich nicht allein nach den vorwiegend technischen Merkmalen entscheiden, die Referat und IAB-Studie zugrundelegen; es hängt immer von ökonomischen Erwägungen, insbesondere auch von der Absatzlage ab, ob beispielsweise ein neues technisches Verfahren aus Gründen der Rationalisierung eingeführt wird oder nicht. Für beide Einwände hat wohl eine Rolle gespielt, daß in Tabelle 1 des Referats von Dostal die zeilenweise Summierung der Prozentanteile immer 100 ergibt, eine technische Änderung also immer nur entweder als Innovation oder als Rationalisierung (oder als Expansion bzw. Reduktion) auftaucht, aber niemals als Innovation und Rationalisierung. Weiter gefaßt war die Anregung eines Teilnehmers, den Zusammenhang zwischen technischem Wandel und Beschäftigung in einem breiteren modellmäßigen Rahmen zu erörtern: Beim technischen Wandel seien vor allem interessant die Wirkungen auf das Beschäftigungsvolumen, auf die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten (via veränderte Tätigkeitsanforderungen) und auf die soziale Situation der freigesetzten und arbeitslosen Arbeitskräfte (sozialpolitischer Aspekt); diese Wirkungen seien vor allem abhängig (a) von der Art der technischen Änderung, (b) von der Höhe des Lohnniveaus bzw., allgemeiner, von der Lohnniveau-Preisniveau-Relation, (c) von der internationalen Arbeitsteilung, meßbar in Art und Umfang des „geschützten" und des dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Sektors der heimischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkswirtschaft, wobei diese Arbeitsteilung bei festen Wechselkursen vor allem wieder abhänge von der Geldpolitik. Mit derartigen Modellvorstellungen könne man zumindest plausible Vermutungen darüber anstellen, welche Wirkungen in alternativen wirtschaftlichen Situationen vornehmlich zu erwarten seien. Auch hier blieb allerdings offen, wie man die Art der technischen Änderung erklären kann (technischer Wandel als endogene, nicht exogene Größe). Die Palette der übrigen Beiträge reichte von der Frage, wie die Untersuchung des IAB mit der Hicksschen Einteilung des technischen Fortschritts in arbeitssparend und kapitalsparend in Verbindung zu bringen sei, bis hin zur totalen Ablehnung der angewandten Untersuchungsmethode mit dem Argument, entscheidend für den Beschäftigungseffekt von Rationalisierungsinvestitionen sei die Höhe der Investitionsquote, dem Thema werde man deshalb nur mit einer makroökonomischen Analyse gerecht, nicht mit einer isolierten Betrachtung von sektoralen Beschäftigungsbilanzen.

Der Referent räumte ein, daß man den Zusammenhang zwischen technischem Wandel und Beschäftigung angemessener erfassen könne anhand eines Modells, das die Interdependenzen zwischen technischen Änderungen, heimischer Nachfrage- und Kostenentwicklung, außenwirtschaftlichem Güter- und Kapitalverkehr etc. verläßlich beschreibt; ein derartiges Modell sei aber nicht leicht zu entwerfen, wenn man zwischen verschiedenen Arten technischer Änderungen unterscheiden wolle. Der eigene Ansatz habe zwar nur einen begrenzten Aussagewert, weil er Interdependenzen weitgehend vernachlässige; er habe aber allemal für sich, daß es sich um eine praktisch durchgeführte Untersuchung auf der mikroökonomischen Ebene handle, also dort, wo technische Änderungen durchgeführt werden. Man solle nicht übersehen, daß ein wesentliches Anliegen der Studie sei, auch die Auswirkungen des technischen Wandels auf Arbeitsanforderungen und die damit verbundenen Qualifizierungs- bzw. Dequalifizierungsprobleme ins Blickfeld zu bekommen; gerade auf diesem Gebiet gäbe es bisher zwar viele Thesen, aber kaum empirische Analysen. Insgesamt also: Viele Punkte der Kritik sind zwar berechtigt; man muß aber das Problem der empirischen Erfassung an irgend einem Zipfel einmal konkret angehen.

Im Referat Hockel waren für „die Bewältigung technisch induzierter Beschäftigungsprobleme im Rahmen der Marktwirtschaft" im wesentlichen zwei gewerkschaftliche Strategien genannt worden: Abmilderung negativer Beschäftigungsfolgen des technischen Wandels und, vorgelagert, Einflußnahme auf Art und Umfang der technischen Änderungen selbst. In der Diskussion wurde darauf kaum eingegangen. Es dominierte eine zweifache Kritik: Erstens, daß das Referat im wesentlichen gewerkschaftliche Standpunkte bringe, aber nichts zu den wichtigen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fragen der Wirkungsanalyse sage, beispielsweise zu den Problemen der Diffusion des technischen Fortschritts im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe. Zweitens, daß mehr oder weniger explizit von folgender Argumentationskette ausgegangen werde: Der Produktivitätsfortschritt ist durch autonomen technischen Wandel vorgegeben, das Produktionswachstum wird durch eine schwache gesamtwirtschaftliche Nachfrageexpansion begrenzt, im Ergebnis wird deshalb die Arbeitslosigkeit zunehmen. Die Interdependenz zwischen den genannten Größen werde hier vernachlässigt; das kontrastiere übrigens mit einer früher erhobenen gewerkschaftlichen Forderung, durch eine expansive Lohnpolitik den Produktivitätsfortschritt zu beschleunigen. Der Referent gestand zu, daß sein Beitrag keine Rezepte enthalte, wie man technisch induzierte Beschäftigungsprobleme lösen könne; er verwies auch auf das Fehlen einer tragfähigen Theorie des Produktivitätsfortschritts. Im übrigen meinte er, daß jeweils die Theorien mit dem größten (gewerkschaftlichen) Handlungsspielraum präferiert werden.

Der grundlegende konzeptionelle Beitrag von Lampert bot zahlreiche Anknüpfungspunkte für eine Diskussion: inwieweit das Leitbild der sozialen Marktwirtschaft tatsächlich ein Konzeptionsdefizit bezüglich der Arbeitsmarktpolitik aufweist; ob der Vorschlag des Referenten, die Leistungen der Arbeitsverwaltung über eine allgemeine Arbeitsmarktabgabe oder aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzieren, nicht im Endeffekt dazu führt, daß die Bundesanstalt für Arbeit sehr viel stärker in den Einflußbereich des Arbeitsministeriums gerät; wie sich die Maßstäbe verbessern lassen, mit denen in jüngerer Zeit die Effizienz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen quantifiziert worden ist. Die weitaus meisten Statements und Fragen zielten auf die praktische Brauchbarkeit des Prinzips der Markt- oder Ordnungskonformität. Läßt das Prinzip es beispielsweise zu, daß Arbeitgeber zur Meldung aller offenen Stellen verpflichtet oder die Belegschaften am Vollzug arbeitsmarktpolitischer Programme beteiligt werden? Oder: Sind Lohnsubventionen auch dann marktkonform, wenn sie nur die negativen Beschäftigungswirkungen einer egalisierenden Lohnpolitik ausgleichen, möglicherweise in großem Stil? Manche legten den Prüfstein der Marktkonformität auch an das lohnpolitische Handeln der Arbeitsmarktparteien an (ohne die delikate Frage anzuschneiden, inwieweit Marktteilnehmer marktinkonform handeln können); dabei dominierte die Skepsis, ob Struktur und Niveau der vereinbarten Tarifentgelte in der Vergangenheit immer marktgerecht gewesen seien. Hinter all diesen Fragen stand offenbar das konzeptionelle Problem, daß Arbeitsmarktpolitik eine staatliche Verantwortung für Mengen, Tarifautonomie ein quasi privates Recht auf Preise begründet. Der Referent stand bei seiner zusammenfassenden Replik häufig vor dem aus der früheren wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Diskussion bekannten Problem, daß Konformität oft eine Frage des Quantums ist und eindeutige Ja-Nein-Aussagen schon deshalb kaum möglich sind. Er betonte deshalb sinngemäß auch nur das Prinzipielle: Unternehmerische Informationspflichten sind nicht eo ipso systemwidrig, vielmehr muß ihre Verträglichkeit mit der Wirtschaftsordnung im Einzelfall geprüft werden; wenn eine Meldepflicht für offene Stellen aber die Vorstufe zu personalpolitischen Auflagen ist, wird der Bereich markt- bzw. ordnungskonformen Handelns verlassen. Und: Ein Urteil über die Lohnpolitik der Arbeitsmarktparteien muß berücksichtigen, daß wissenschaftliche Aussagen über die richtige Lohnhöhe unmöglich sind; die Tarifautonomie der Arbeitsmarktparteien bleibt deshalb unverzichtbar.

Hermann Albeck, Saarbrücken

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Leitung: Hans Würgler, Zürich

Mittwoch, 17. September 1980, 9.00 - 12.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Gewerkschaften und die Soziale Marktwirtschaft*

Von *Werner Glastetter*, Bielefeld

1. Zum gewerkschaftlichen Selbst- und Rollenverständnis (in grundsätzlicher Perspektive)

1.1 Das Problem

Das mir gestellte Thema betrifft ein ordnungstheoretisches bzw. ordnungspolitisches Spannungsverhältnis, dessen gesellschafts- und wirtschaftspolitische Bedeutung in einem unverkennbaren Mißverhältnis zu seiner wissenschaftlichen Behandlung steht. Gewiß bestehen einerseits Theorien über Gewerkschaften, sei es über ihre Entstehungs- und Stabilisierungsbedingungen, sei es über ihre Funktion bzw. ihren Funktionswandel; dabei vermitteln diese Theorien wichtige Erkenntnisse, die für die nachfolgenden Überlegungen zum Teil auch genutzt werden sollen. Ebensowenig mangelt es andererseits an ordnungstheoretischen Analysen der Sozialen Marktwirtschaft und deren Funktionsbedingungen. Was indessen fehlt, ist eine „erfahrungswissenschaftlich abgestützte Theorie der Gewerkschaften"[1], eine Theorie, die die Möglichkeiten und Grenzen für das Selbstverständnis der Gewerkschaften wie auch ihr Rollenverständnis in der Sozialen Marktwirtschaft — damit eben jenes skizzierte Spannungsverhältnis — systematisch durchleuchtet und insofern mehr ist als eine Analyse ihrer Geschichte. Es kann an dieser Stelle die Frage offenbleiben, warum dieses Theoriedefizit entstand. Bei dem vorherrschenden ordnungstheoretischen Paradigma, das nur die Alternative zwischen Markt- und Planwirtschaft kennt, tat sich die Ordnungspolitik schon immer schwer, die Gewerkschaften in ein ordnungstheoretisches Konzept zu integrieren, das sich letztlich an marktwirtschaftlichen Funktionsbedingungen (die wiederum normativ gesetzt wurden) orientierte. Aber auch die Gewerkschaften selbst mögen nicht ganz schuldlos an dem bestehenden Theoriedefizit sein; und dies um so

* Für die kritische Durchsicht des Manuskripts danke ich meinem Kollegen Siegfried Katterle sowie meinen Mitarbeitern Dipl.-Volkswirt Joachim Eisbach und Dipl.-Volkswirt Peter Ott.

[1] *Ludwig Bußmann*, Gewerkschaften und demokratische Parteien in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Marktwirtschaft und Soziale Verantwortung (Hrsg. B. Gemper), Köln 1973, S. 172.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mehr, je mehr der reine Pragmatismus ihr Handeln bestimmt[2]. In jedem Falle erscheint mir — vorab — die Feststellung gerechtfertigt, daß dieses Theoriedefizit verhängnisvolle Konsequenzen haben muß:

— Es schafft eine „Grauzone", in die (so ausgeprägt, wie wohl auf wenigen anderen Gebieten) ideologisch geprägte Kontroversen einbrechen können. Die Diskussion um „Gewerkschaftsmacht" und „Gewerkschaftsstaat" reduziert die Analyse des gewerkschaftlichen Rollen- und Selbstverständnisses — vor allem bei verstärkt sich abzeichnenden gesamtwirtschaftlichen Fehlentwicklungen — auf die politische Forderung, im Interesse der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems die Gewerkschaftsmacht zu neutralisieren oder zu vermindern[3].

— Es schafft eine „Orientierungslosigkeit" der Arbeitnehmer, die sich — bei Unklarheiten in der Frage, in welchen Grenzen im Rahmen eines marktwirtschaftlichen Systems ihre Interessen vertreten werden können — in ihren Erwartungen u. U. enttäuscht sehen, was entweder eine resignierende Mitgliederapathie bewirkt oder den Versuch, die Interessen — außerhalb oder gar entgegen der gewerkschaftlichen Politik — selbst in die Hand zu nehmen[4].

— Es schafft eine „Orientierungslosigkeit" der Gewerkschaften selbst, die einerseits das Wettbewerbssystem, gerade im Hinblick auf seine ökonomische Effizienz, akzeptieren, die aber andererseits die ihm

---

[2] Wenn Gerhard Leminsky in seiner Einleitung zu dem Buch: Politik und Programmatik des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Hrsg. G. Leminsky und B. Ott), Köln 1974, S. 17, meint, daß durch gewerkschaftliches Handeln „die Interessen der abhängig Beschäftigten vertreten und nicht irgendeine ‚Theorie' verfolgt werden" soll, so kommt hier ein Theorieverzicht zum Ausdruck, der notwendigerweise in einen Pragmatismus ausmündet. So stellt *Eberhard Schmidt* (Ordnungsfaktor oder Gegenmacht — Die politische Rolle der Gewerkschaften, 4. Aufl., Frankfurt/M. 1978, S. 5) fest: „Ein zielloser Pragmatismus, oft verbalradikal aufgeputzt, kann heute als zielbewußte Gewerkschaftspolitik ausgegeben werden."

[3] *Horst Sanmann,* Gewerkschaftsmacht in einer freiheitlich verfaßten Gesellschaft, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 4, 1977. — *Rudolf Becker,* Gewerkschaftsmacht im Wandel der Sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 7, 1979. — WSI-Mitteilungen, Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat (Sonderheft), August 1976.

[4] Beschränken wir uns einmal auf die DGB-Gewerkschaften, so ist zwar eine steigende Mitgliederzahl (1950: 5,4 Mio., 1979: 7,8 Mio.), aber ein stagnierender Organisationsgrad (knapp 36 %) festzustellen. Die gewandelte Erwerbstätigenstruktur (relative Zunahme der Angestelltenberufe mit einem eher distanzierteren Verhältnis zur Gewerkschaft) mag hier eine gewisse Rolle spielen; sie dürfte indessen den skizzierten Loyalitätskonflikt nicht voll erklären. Dies zeigten nicht zuletzt die Septemberstreiks von 1969, deren Untersuchung ein Konfliktpotential sichtbar macht, „das der Annahme einer überwiegend resignativen Anpassung an vorgegebene ungleiche Lebensbedingungen widerspricht" (*Evelies Mayer,* Theorien zum Funktionswandel der Gewerkschaften, Frankfurt/M. 1973, S. 133). Ähnlich *Eberhard Schmidt,* S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

innewohnenden Gefahren sehen und daraus die Notwendigkeit einer Programmatik ableiten, die dem vorgegebenen System die Loyalität aufkündigt bzw. sich nicht seiner Logik allein verpflichtet fühlt[5].

Die Vermutung erscheint gerechtfertigt, daß alle drei skizzierten Konsequenzen an Gewicht gewonnen haben. Die Auseinandersetzung um Gewerkschaftsmacht scheint härter (Mitbestimmungs- und Aussperrungsdiskussion), die Enttäuschung vieler Arbeitnehmer und Gewerkschafter über die realökonomische Entwicklung (Verteilungsposition und Beschäftigung) seit Mitte der 70er Jahre größer geworden zu sein. Deshalb reicht es nicht aus, die jeweils situationsbezogenen Gewerkschaftsstrategien zu analysieren, die diese Ambivalenz letztlich fortschreiben; es gilt vielmehr, die Aspekte einer grundsätzlichen Position auszuloten[6]. Ein solcher Versuch kann nicht den Anspruch einer umfassenden Theorie erheben; er wird sich darauf beschränken müssen, einige Akzente zu setzen.

1.2 Stabilisierungsbedingungen

Beginnen wir mit einer allgemeinen Definition der Gewerkschaften, so sind darunter Organisationen von Arbeitnehmern zu verstehen, die — grob vereinfacht und vor allem auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen — durch drei Kriterien gekennzeichnet werden können[7]:

— Durch das Kriterium der Interessenförderung, d. h. die Gewerkschaften haben die Aufgabe, die Lebenslage ihrer Mitglieder durch

---

[5] Diese Ambivalenz kommt im Entwurf eines neuen DGB-Grundsatzprogramms (vgl. zur Dokumentation: Gewerkschaftliche Monatshefte 1980/1) sehr deutlich zum Ausdruck. Neben dem Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie, zu einer Gesellschaftsordnung, die die freie Entfaltung der Persönlichkeit ermöglicht, und zu einer Wirtschaftsordnung, die grundsätzlich am Wettbewerb orientiert ist, steht die Forderung nach Planung, Investitionslenkung und der Hinweis, daß Wirtschaften seiner Natur nach gesellschaftlich ist und nicht allein vom Gewinnstreben bestimmt sein darf. Die Tatsache, daß die hier zitierten Passagen aus dem Programm 1963 voll in den Programmentwurf 1979 aufgenommen wurden, zeigt, daß sich an dieser Ambivalenz nichts geändert hat. Vielfach wird darin ein „Nebeneinander von systemimmanenter Praxis und systemtranszendierender Programmatik" (*Evelies Mayer*, S. 24) gesehen.

[6] Dies wird von den Gewerkschaften auch selbst erkannt: „Eine Frage bewegt die deutschen Gewerkschaften: Welche Rolle kommt den Arbeitnehmerorganisationen im wirtschaftlichen und sozialen Wandel unseres Volkes zu, welches sind ihre Aufgaben und wo liegen die Probleme der modernen Gewerkschaftsbewegung in der industriellen Gesellschaft?" (*Heinz O. Vetter*, Die Bedeutung des DGB-Grundsatzprogramms für die Politik der Deutschen Gewerkschaftsbewegung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 6, 1970, S. 330).

[7] Zu den folgenden formaltheoretischen Überlegungen, vgl.: *Werner W. Engelhardt*, Gewerkschaften, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaft, Wiesbaden 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vertretung ihrer ökonomischen, sozialen und politischen Interessen zu sichern und zu fördern.

— Durch das Kriterium der Solidarität, d. h. die Gewerkschaftsmitgliedschaft erklärt sich nicht vollständig aus dem Bewußtsein der rein subjektiv bezogenen Interessenvertretung; hinzu tritt das Bewußtsein der Solidargemeinschaft.

— Durch das Kriterium der Freiheitlichkeit, die sich in der Spontaneität der Gründung, der politischen Unabhängigkeit, der demokratischen Organisationsstruktur, vor allem aber auch im Recht auf Austritt bzw. Beitrittsverweigerung äußert.

Damit es nun zur Gründung von Gewerkschaften kommt, müssen bestimmte Bedingungen erfüllt sein (Entstehungsbedingungen), die hier nicht im einzelnen analysiert werden sollen. Wichtiger ist dies: Mit der Entstehung von Gewerkschaften ist deren Bestand noch keineswegs gesichert. Es bedarf der Erfüllung weiterer Bedingungen (Stabilisierungsbedingungen), die indessen sowohl für das Selbst- wie das Rollenverständnis der Gewerkschaften bereits Konfliktsituationen begründen:

— Definieren wir das „Selbstverständnis" als die Bestimmung von Zielinhalten gewerkschaftlicher Strategien, so entsteht ein erster Konflikt: Bei gegebenen Freiheitlichkeitsbedingungen (also Fehlen von closed-shop-Systemen, Zwangsmitgliedschaft o. ä.) müssen die Arbeitnehmer — über das Solidaritätsbewußtsein hinaus — „interessiert" bleiben, damit eine Gewerkschaft sich „stabilisiert". Dies begründet indessen ein Dilemma für die Gewerkschaften. Je mehr ehemalige gewerkschaftliche Erfolge (Lohnerhöhung, Arbeitszeitverkürzung, Verbesserung von Arbeitsbedingungen) den Charakter öffentlicher Güter erhalten, d. h. auch Nichtmitgliedern zugute kommen, stellt sich ein neues konzeptionelles Problem für die Interessenwahrung, das sich über positive wirtschaftliche Anreize (selektive Dienstleistungen) oder negative soziale Anreize (gesellschaftliche Ächtung) nur in Grenzen lösen läßt. Es bedarf der Entwicklung neuer Zielkonzeptionen, die über die bisherigen Zielinhalte hinausreichen, aber noch als Interessenvertretung identifizierbar sein müssen. Der Konflikt ist damit jedoch angelegt: Konzentrieren sich die Zielinhalte auf kurzfristig erreichbare materielle (ökonomische und soziale) Ziele, ist die Interessenidentifikation zunächst zwar eher möglich; sie wird aber im nachhinein gefährdet, wenn der Erfolg zum öffentlichen Gut wird. Konzentrieren sich die Zielinhalte auf mittelfristige Zielinhalte mit mehr gesellschafts- und wirtschaftspolitischem Charakter, ist die Identifizierbarkeit als Interessenvertretung a priori schwieriger, die Entstehung von innergewerkschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lichen Interessenkonflikten (mit ihren Gefahren für die Stabilität der Organisation) um so größer.

— Definieren wir das „Rollenverständnis" als die Bestimmung der Form der Durchsetzung von Strategien, so entsteht ein weiterer Konflikt, wenn wir die zweite Stabilisierungsbedingung — die „gesellschaftliche Anerkennung" — berücksichtigen. Versteht man darunter nur die formale Hinnahme der Gewerkschaften durch die Gesellschaft — einfach auf Grund deren faktischer Existenz und legaler Existenzberechtigung —, so mag diese Form der Anerkennung allein durch gewerkschaftliche Aktivität „erkämpft" und durch wirtschaftliche und politische Entwicklungstendenzen (Arbeitskräfteverknappung, politische Krisen) begünstigt werden und auch bereits eine Form der Stabilisierung einschließen. Will die Gewerkschaft indessen mehr, nämlich eine positive Anerkennung ihrer Rolle als Interessenvertretung durch die Gesellschaft (Regierung, Gesetzgeber, Parteien, öffentliche Meinung, Arbeitgeber), so bedingt dies aber letztlich umgekehrt auch die Anerkennung der bestehenden Gesellschaft (einschließlich deren „ökonomischen Spielregeln") durch die Gewerkschaft. Damit ist indessen der zweite Konflikt angelegt: Will die Gewerkschaft diese weitergehende Form der Anerkennung und damit ein höheres Maß an eigener Stabilisierung, so wird sie notwendigerweise mit der Frage konfrontiert, wie weit sie mit der Anerkennung der bestehenden Gesellschaft bzw. deren „Spielregeln" gehen kann, ohne die Aufgabe der Interessenwahrung zu verletzen und eine Entfremdung der Mitglieder auszulösen.

1.3 Selbst- und Rollenverständnis

Die formale Ableitung des Konfliktpotentials aus den Stabilisierungsbedingungen führt zu der Frage, welche Konsequenzen dies für das Selbst- und Rollenverständnis der Gewerkschaften hat. Beides war zu Anfang der Gewerkschaftsbewegung klar vorgezeichnet. Die Arbeitnehmer waren gegenüber Unternehmen bzw. Arbeitgeber unbestrittenermaßen in der schwächeren Position. Daraus ergab sich nicht nur ein deutlicher Gegensatz der Arbeitnehmerschaft zur herrschenden Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung (dies ging sogar bis zur Ablehnung der Staatsform); die Situation ermöglichte auch eine klare inhaltliche Fassung der Funktion und damit des Selbstverständnisses der Gewerkschaften. Sie sahen ihre Funktion in der „Interessenwahrung" ihrer Mitglieder im doppelten Sinne: einmal als „Schutz"-Funktion für die nahezu handlungsunfähigen da abhängigen Arbeiter durch die Etablierung des Streikrechts; zum zweiten als „Gestaltungs"-Funktion mit dem Ziel der Überwindung der bestehenden kapitalistischen Wirtschafts-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ordnung. Schutz- und Gestaltungsfunktionen mündeten — abgestützt auf einen unbedingten Autonomieanspruch — ein in ein Rollenverständnis als „Gegenmacht" zu den bestehenden Machtgruppierungen. So unbestritten dieses traditionelle Selbstverständnis der „klassischen" Gewerkschaften ist, so umstritten ist die Frage, ob sich im Laufe der Entwicklung hier ein Funktionswandel herausgebildet hat:

— Teils wird die These vertreten[8], daß der Funktionswandel daraus resultiere, daß die Gewerkschaften einen „befestigten" Charakter erhalten hätten. Danach hätten sie nicht nur Anerkennung und Festigkeit gegenüber den Wirtschaftsschwankungen erfahren, sondern vor allem auch öffentliche Funktionen übernommen, wodurch sie zu einer quasi-öffentlichen Körperschaft geworden seien. Daraus wird dann der Schluß gezogen, daß die Gewerkschaften nicht mehr eine „abhängige Variable" sondern eine „unabhängige Variable" des Wirtschaftsprozesses geworden seien, da sie insoweit den Wirtschafts- und Gesellschaftsprozeß durch entsprechende Machtenfaltung mitgestalten könnten. Daraus wird letztlich die Kooperationspflichtigkeit der Gewerkschaften abgeleitet.

— Teils wird die These vertreten[9], daß der Funktionswandel daraus resultiere, daß die Gewerkschaften in einer „Technostruktur" ihren autonomen Charakter nicht gewonnen sondern verloren hätten. An die Stelle des Gegensatzes von Kapital und Arbeit (Gewinnmaximierung versus Lohnanspruch) sei eine Parallelität der Interessen (an Existenz und Wachstum des Betriebes) getreten, die überdies von den Zielvorstellungen des Staates (Wachstum, Stabilität) flankiert werde. Damit würden die Handlungsspielräume der Gewerkschaften nicht ausgeweitet sondern eher eingeengt. Denn sie würden eine „abhängige Variable" und könnten nur noch bestehen, wenn sie die Funktionsfähigkeit des Systems sicherstellten; an die Stelle der Kooperationspflichtigkeit sei der systembedingte Kooperationszwang getreten.

Beiden theoretischen Ansätzen liegt somit die These zugrunde, daß die Gewerkschaften einen Funktionswandel erfahren haben. So wie sich die Schutzfunktion erübrigte — sei es wegen Machtbefestigung (Briefs), sei es wegen Interessenparallelität (Galbraith) —, wäre auch die Gestaltungsfunktion im traditionellen Sinne zu relativieren. Denn zweifelsohne entständen Spannungen, wenn man eine Ordnung als funktionaler Bestandteil mittrage und sie gleichzeitig — gewissermaßen als „Außen-

[8] *Götz Briefs*, Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus — Die Gewerkschaften am Scheideweg, München 1952.

[9] *John K. Galbraith*, Die moderne Industriegesellschaft, München—Zürich 1968.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stehender"[10] — bekämpfte. Diese Überlegungen hätten auch Konsequenzen für das Rollenverständnis: Die Rolle als „Gegenmacht" würde dann notwendigerweise abgelöst durch eine Rolle als „Ordnungsfaktor", sei es aufgrund einer machtzuwachsbedingten Kooperationsnotwendigkeit, die die Gewerkschaften auf ein Gemeinwohl verpflichtete (Briefs), sei es aufgrund eines machtverlustbedingten Kooperationszwanges, der sie an das Unternehmensinteresse bände (Galbraith). In jedem Falle ginge eine auf Autonomie sich stützende Interessenwahrung über in eine Verpflichtung zur Systemstabilisierung, mit der Aufgabe der Gewerkschaften, das aus den Stabilisierungsbedingungen sich ergebende Konfliktpontential nun eben innerorganisatorisch zu lösen. Die Frage ist indessen, ob diese Argumentation eine Hilfe bietet, um das gewerkschaftliche Selbst- und Rollenverständnis in einer Sozialen Marktwirtschaft adäquat für die Zukunft festmachen zu können. Da sich hier sofort ein Legitimationsproblem stellt[11], beschränken wir uns auf die logische Struktur des Problems und damit auf die Implikationen möglicher Alternativen. Dabei sei die folgende These vorangestellt: Das Selbst- und Rollenverständnis kann nicht im idealtypischen Modell der Sozialen Marktwirtschaft analysiert werden — somit an den Grundsätzen dieser Wirtschaftsordnung[12]; vielmehr ist von deren realer Ausprägung auszugehen, um ein der Realität adäquates Selbst- und Rollenverständnis entwickeln zu können[13].

2. Zum gewerkschaftlichen Selbst- und Rollenverständnis (in der Sozialen Marktwirtschaft)

2.1 Konzept und Realität

Nach der Währungsreform hatte sich das System der Sozialen Marktwirtschaft etabliert. Es stützte sich bekanntlich auf das theoretische Ordnungskonzept des ORDO- bzw. Neoliberalismus, das in kritischer

---

[10] *Oswald von Nell-Breuning*, Ein Staat neben dem Staat?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 161, 29. Juli 1978.

[11] Es erhebt sich nämlich die Frage, wer überhaupt legitimiert ist, den Gewerkschaften ein bestimmtes Selbst- und Rollenverständnis (über bestimmte Funktionen) zu- oder abzusprechen. Zu Recht weist *Oswald von Nell-Breuning* (Wirtschaft und Gesellschaft heute, Band III: Zeitfragen, Freiburg 1960, S. 153) jeden Versuch, den Gewerkschaften von außen vorzuschreiben, welche Funktionen sie sich geben sollen, zurück; denn in einer freien Gesellschaft bestimmen die freien Vereinigungen — und damit auch die Gewerkschaften —, legitimiert durch den Willen ihrer Mitglieder, selbst, welche Ziele sie sich setzen.

[12] *Armin Gutowski*, Die wirtschaftspolitischen Vorstellungen des DGB in neoliberaler Sicht, in: Wirtschaftsordnungen und Wirtschaftsverfassung im DGB-Grundsatzprogramm (Sonderdruck: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 6, 1966, S. 15).

[13] *Ludwig Bußmann*, S. 176.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auseinandersetzung mit Interventionismus, Sozialismus und Kapitalismus entwickelt wurde[14]. Für die Theoretiker der Sozialen Marktwirtschaft war dieses Konzept nie instrumental gedacht — i. S. einer geplanten Veranstaltung des Staates zur Erreichung bestimmter (gar quantifizierter) Ziele —, sondern vielmehr als ein Ordnungskonzept, das den (vor allem rechtsstaatlichen) Rahmen für das ökonomische Verhalten der Wirtschaftssubjekte absteckt[15]. Sinn des Konzepts war es, Markt und Leistungswettbewerb zu konstituieren, wobei man letztlich von zwei Hypothesen ausging[16]:

— Der Marktmechanismus stelle — einmal — ein überindividuelles Koordinierungs- und Sanktionsverfahren dar, das die Wirtschaftssubjekte, gesteuert durch private Gewinninteressen, zu einem volkswirtschaftlich „richtigen" Verhalten lenke, insofern also auch ein gesamtwirtschaftlich vernünftiges Ergebnis zeitige.

— Der Marktmechanismus führe — zum zweiten — zu einer Wertgleichheit von Leistung und Gegenleistung. Da alle Wirtschaftssubjekte einander gleichgeordnet seien und die Handlungsfähigkeit des einzelnen sich auf sein Eigentum beschränke, sei das individuelle Energiepotential sozial ungefährlich; die Wertgleichheit impliziere somit auch soziale Gerechtigkeit.

Die Entscheidung für dieses Ordnungskonzept war weder von der Sachlage zwingend[17] noch vom Verfassungsauftrag und dessen rechtsstaatlichen Prinzipien geboten[18]. Dennoch hat sich das Konzept — aus Gründen, die hier nicht im einzelnen analysiert zu werden brauchen — letzendlich behauptet. Dabei mag es offenbleiben, ob die Gewerkschaf-

---

[14] *Walter Eucken,* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., Tübingen—Zürich 1960, S. 155.

[15] *Erich Hoppmann,* Soziale Marktwirtschaft oder konstruktivistischer Interventionismus?, in: Soziale Marktwirtschaft im Wandel (Hrsg. E. Tuchtfeldt), Freiburg 1973, S. 39 ff.

[16] *Franz Böhm,* Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, in: ORDO, 22. Band, 1971, S. 14 ff.

[17] *Hans-Hermann Hartwich,* Besinnung auf die eigene Stärke, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 3, 1980, S. 159, meint, daß die Verwurzelung des NS-Systems im kapitalistischen System eher eine gesellschaftspolitische Reform nahelegte; und so sahen es im Grunde zunächst auch alle großen politischen Parteien. Hinzu kam, daß es keineswegs als erwiesen gelten konnte, daß das System anderen Systemen überlegen war.

[18] Rechtsstaat und Marktwirtschaft sind insofern eben nicht „zwei Seiten derselben Medaille", wie Hoppmann (S. 42) behauptet. *Hans-Hermann Hartwich,* Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status-quo, Opladen 1970, S. 54 ff., hat gezeigt, daß das Grundgesetz alternative Sozialstaatsmodelle — sozialer Kapitalismus und demokratischer Sozialismus — zuläßt. Vgl. dazu auch: *Ernst Benda,* Wirtschaftsordnung und Grundgesetz, in: Marktwirtschaft und soziale Verantwortung (Hrsg. B. Gemper), Köln 1973, S. 190, der darauf verweist, daß staatliche Wirtschaftslenkung „dem Grundsatz nach verfassungsrechtlich unbedenklich ist".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten am Anfang ein alternatives Sozialstaatspostulat vorzogen[19] oder von vornherein sich auf „kapitalismuskonforme Durchsetzungsstrategien" beschränkten[20]. Eher erscheint die Vermutung gerechtfertigt, daß in den folgenden Jahren die Gewerkschaften in einer ambivalenten Haltung verharrten. Einerseits waren sie bereit, die vorgegebenen marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu akzeptieren, zumal der Staat eine soziale Korrekturfunktion übernahm und darüber hinaus dann auch Ansätze sichtbar wurden, die Rahmenbedingungen — teilweise gegen die Bedenken der Theoretiker der Marktwirtschaft — mit einer zielorientierten Globalsteuerung auszufüllen[21]. Insofern sahen sie sich nicht mehr dem Staat gegenüberstehend sondern als sein Mitträger[22]. Andererseits wollten sie aber dieses Akzept nicht dahingehend mißverstanden wissen, daß es gleichzusetzen sei mit einer „Bejahung des Status quo" und der „Integration der Arbeitnehmer in ein kapitalistisches, mit Fehlern behaftetes System"; denn noch bestehe eine Lücke zwischen Verfassungsauftrag, wie er durch die Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes vorgegeben sei, und Verfassungswirklichkeit[23]. Eher wird befürchtet, „daß die Marktwirtschaft immer mehr zum Selbstzweck anstelle zum Instrument der Herstellung sozialer Zielsetzungen geworden ist"[24]. Die Gründe für diese Ambivalenz liegen auf der Hand. So unbestreitbar es ist, daß die Soziale Marktwirtschaft nicht nur eine immense Wachstumsleistung — und damit eine materielle Lebensstandarderhöhung auch für die Arbeitnehmer — bewirkt, sondern auch einen sozialstaatlichen Fortschritt ermöglicht hat[25], so wenig bestreitbar ist, daß die beiden skizzierten ordnungstheoretischen Modellhypothesen eben nicht absolute Gültigkeit für sich in Anspruch nehmen können. Der Marktmechanismus setzt nicht in jedem Falle Automatismen frei, die das einzelwirtschaftliche Rationalitätsaxiom zu einem volkswirtschaftlich „richtigen" oder sozial „gerechten" Ergebnis führen. Im

---

[19] So: *Hans-Hermann Hartwich,* Sozialstaatspostulat, S. 37. — Ähnlich: *Gerhard Leminsky.* Die Zukunft der Gewerkschaften in der Wohlstandsgesellschaft, in: Aufgabe Zukunft — Qualität des Lebens, Band 9: Zukunft der Gewerkschaften (Hrsg.: IG-Metall), Frankfurt 1972, S. 13.

[20] So: *Helga Grebing,* Gewerkschaften in der Gesellschaft, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 3, 1980, S. 152. — Ähnlich: *Eberhard Schmidt,* S. 78, der bei den Gewerkschaften eine Tendenz zu erkennen glaubt, sich schon zu einem Zeitpunkt in das kapitalistische Wirtschaftssystem einzupassen, als dieses noch nicht wieder voll in Kraft war.

[21] *Rolf Seitenzahl,* Einkommenspolitik durch Konzertierte Aktion und Orientierungsdaten, Köln 1974, S. 20.

[22] *Heinz O. Vetter,* S. 335.

[23] *Heinz O. Vetter,* S. 332/334.

[24] *Ludwig Rosenberg,* Die Stellung der Arbeitnehmer in Wirtschaft und Gesellschaft, in: Marktwirtschaft und soziale Verantwortung (Hrsg. B. Gemper), Köln 1973, S. 170.

[25] *Hans-Hermann Hartwich,* Besinnung, S. 160 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegenteil, er kann Fehlentwicklungen nicht ausschließen und stellt dann die Politik vor neue Aufgaben. Dies haben inzwischen selbst Vertreter des Ordnungskonzepts zugestanden[26]. Konzept und Realität klaffen auseinander. Hinzu kommt aber vor allem die fragwürdige gesellschaftstheoretische Axiomatik, die auf die Annahme einer Dichotomie von (organisiertem) Staat und (mit Grundrechten ausgestatteten) Individuen reduziert wird. Gewiß sieht man das Problem der „wirtschaftlichen" Macht; man glaubt aber, durch Einführung des marktwirtschaftlichen Ordnungskonzepts wirtschaftliche Macht dezentralisiert zu haben[27] und deshalb von der „realistischen Basis" des Marktes bzw. der Marktkräfte[28] ausgehen zu können. Nur so ließe sich ja die Hypothese vom sozial ungefährlichen individuellen ökonomischen Energiepotential aufrechterhalten. Doch eben diese Hypothese wird der Realität nicht gerecht; wir haben das Phänomen der „unbewältigten Wirtschaftsmacht"[29] zu registrieren, sei sie am Gütermarkt realisiert, sei sie in Verbänden organisiert. Aus diesen Überlegungen folgt, daß das Rollenverständnis der Gewerkschaften in einer Sozialen Marktwirtschaft nicht aus deren idealtypischem Konzept abgeleitet werden kann, sondern aus dessen realer Ausformung entwickelt werden muß — aus der Tatsache, daß sich zwischen Staat und Individuen mit Macht ausgestattete gesellschaftliche Gruppen geschoben haben.

2.2 Funktion der Interessengruppen

Bevor nun dieses Rollenverständnis genauer umrissen werden kann, stellt sich die — eher grundsätzliche — Frage nach der Funktion der etablierten Interessengruppen in einer Sozialen Marktwirtschaft. Die Frage läßt sich sehr unterschiedlich beantworten:

— Nach dem Selbstverständnis des klassischen Liberalismus sind sie als ein Fremdkörper anzusehen. Denn sie verändern nicht nur marktmorphologisch die Marktform (bis hin zum zweiseitigen Monopol) und schaffen neue ordnungspolitische Probleme[30]. Vielfach wird auch die Befürchtung geäußert, daß ihre mit Marktmacht ausgestattete Existenz und die Form der Konfliktaustragung die Staats-

[26] *Alfred Müller-Armack,* Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, in: Soziale Marktwirtschaft im Wandel (Hrsg.: E. Tuchtfeldt), Freiburg 1973, S. 23, konstatiert die Notwendigkeit, „daß in einer zweiten Phase der Marktwirtschaft ohne Preisgabe ihrer Grundprinzipien verstärkt staatliche Aufgaben ... berücksichtigt werden müssen".

[27] *Kurt H. Biedenkopf,* Die gesellschaftliche Verantwortung des Unternehmers in der Marktwirtschaft, in: Marktwirtschaft und soziale Verantwortung (Hrsg.: B. Gemper), Köln 1973, S. 143 ff.

[28] *Alfred Müller-Armack,* S. 19.

[29] *Helmut Arndt,* Wirtschaftliche Macht, 2. Aufl., München 1977 S. 11.

[30] *Walter Eucken,* S. 46/186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

autorität untergräbt, so daß gesamtwirtschaftliche Erfordernisse verletzt werden[31].

— Dieser These wird vielfach ein harmonistisches Gesellschaftsbild entgegengehalten, das davon ausgeht, daß unvereinbare Wert- und Zielvorstellungen sich entweder neutralisieren oder gar nicht notwendigerweise vorliegen, der gesellschaftliche Konflikt somit auch nicht manifest sei, sondern letztlich auf Mißverständnisse zurückgeführt werden könne. Die „konzertierte" Überwindung bzw. Lösung des Konflikts wäre dann durch Ausräumung von Mißverständnissen und Verzicht auf volle Ausnutzung der Aktionsparameter möglich[32].

Bei genauem Zusehen können beide Interpretationen nicht befriedigen; sie lassen im Grunde nur die Alternative: „Interessenhaufen" oder „Gemeinwohlträger" zu[33]. Gehen wir aber davon aus, daß die Unsicherheit menschlichen Wissens Meinungsverschiedenheiten ebenso wie Interessengegensätze einschließt, so folgt daraus, daß Meinungsfreiheit es erlauben muß, daß konkurrierende Positionen sich organisieren und artikulieren können, daß also Interessengruppen in einer Sozialen Marktwirtschaft ihren Platz nicht nur haben können sondern haben müssen, um auch staatsfreie Lösungen der Konflikte zu ermöglichen[34]. Gehen wir noch einen Schritt weiter, und unterstellen wir, daß es keinen logischen Grund gibt, eine Sach- und Wertdebatte abzubrechen[35], so hat dies zur Konsequenz, daß die Annahme eines harmonistischen Gesellschaftsbildes unrealistisch ist. Wenn wir die Existenz von Sonderinteressen zulassen, so gibt es keinen zwingenden Grund für die Annahme, daß sie sich in ein — wie auch immer zu definierendes — Gemeinwohl auflösen. Denn der Konflikt ist keine vorübergehende Erscheinung sondern in einer antinomischen Gesellschaftsstruktur angelegt[36]. Wenn er aber existiert, so haben die Interessengruppen nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, sich in erster Linie für ihre Sonderinteressen

---

[31] *Hans Tietmeyer*, Zur Autonomie der Sozialpartner und ihrer Problematik, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 4, 1978, S. 191 f. — Derartige Befürchtungen verstärken sich noch, wenn man davon ausgeht, daß durch verbandsmäßige Organisation der Interessen diese „radikalisiert" werden, wenn die Repräsentation der Interessen sich am „repräsentationsbedürftigsten" Mitglied orientiert (so: *Bernd Rüthers*, Das doppelte Gesicht der Verbände, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 292, 15. Dezember 1979).

[32] Diese Einstellung wurde frühzeitig auch vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahresgutachten 1964/65, Ziff. 249) vertreten.

[33] *Christian Watrin*, Zur Rolle organisierter und nicht organisierter Interessen in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Soziale Marktwirtschaft im Wandel (Hrsg.: E. Tuchtfeldt), Freiburg 1973, S. 75 ff.

[34] *Ludwig Bußmann*, S. 175 — *Christian Watrin*, S. 69 ff.

[35] *Christian Watrin*, S. 70.

[36] *Rolf Seitenzahl*, S. 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einzusetzen; und es kann von keiner Gruppe erwartet werden, „daß sie ordnungspolitische Grundsätze zum Ziel ihres Handelns erklärt, wenn dadurch die Verfolgung ihrer Individualinteressen verdrängt würde“[37]. Folgt man diesen Hypothesen, so wird hieraus ersichtlich, daß die Existenz von Interessengruppen nicht nur gerechtfertigt ist; es kann vor allem weder erwartet werden, daß die Interessenkonflikte sich in einem gemeinsamen Zielbündel automatisch auflösen (Widerspruch zum Interessenaxiom), noch kann gefordert werden, daß eine Interessenbindung an dieses Zielbündel politisch zu erzwingen ist (Widerspruch zum Freiheitsaxiom). Wenn zwischen Interessengruppen unterschiedliche (und damit inkongruente) Zielvorstellungen oder Zielrangordnungen vorliegen, so kann die Konfliktlösung nur darin bestehen, Verhaltens- und Koordinationsregeln zu finden, die die Existenz von Interessenkonflikten und die Gleichberechtigung der Interessenpositionen anerkennen.

2.3 Befestigung und Funktionswandel

Vor dem Hintergrund dieser formalen Überlegungen läßt sich nun das gewerkschaftliche Selbst- und Rollenverständnis konkretisieren: Es steht außer Frage, daß die Gewerkschaften zur Interessenvertretung legitimiert sind, und daß dies nicht gegen die Grundprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft verstößt. Die eigentliche Frage ist, ob sich für diese Interessenvertretung durch einen Funktionswandel Grenzen ergeben. Die Antwort auf diese Frage kann weder „theoretisch“ gegeben werden, noch genügt es, undifferenziert über „Gewerkschaftsmacht“ zu spekulieren. Die Antwort hängt vielmehr von einem entscheidenden — vor allem: empirisch zu überprüfenden — Befund ab. Dieser Befund knüpft noch einmal an die im allgemeinen recht undifferenziert übernommene Briefssche These von der „befestigten“ Gewerkschaft an. Tatsächlich unterscheidet er zwischen der „legalen“ und der „realen“ Befestigung[38]. Genau diese Differenzierung ist aber entscheidend. Bei der „legalen“ Befestigung ist zwar Existenz und Anerkennung der Gewerkschaften gesichert; nicht gesichert ist aber die Effizienz ihrer Interessenvertretung, d. h. die Gewerkschaften blieben nach wie vor eine „abhängige“ Variable im Wirtschaftsprozeß. Erst bei der „realen“ Befestigung wäre eine Interessenwahrung — im Zweifel auch gegen die Marktprozesse — gewährleistet; erst hier würden sie zu einer „unabhängigen Variablen“, die aus einer nicht nur legal sondern real abgesicherten Position heraus ihre Interessen wahren könnten. Der Unterschied liegt auf der Hand. Nur der zweite Fall vermittelte „Macht“ i. S. Max Webers, d. h. die Möglichkeit, eigene Interessen auf Kosten Dritter voll

[37] *Kurt H. Biedenkopf*, S. 153.

[38] *Evelies Mayer*, S. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durchzusetzen, damit andere Interessen zu majorisieren. Voraussetzung ist aber der faktische Übergang von der „legalen" zur „realen" Befestigung. Nun ist unbestritten, daß die Gewerkschaften ihre legale Befestigung erfahren haben. Das Grundgesetz garantiert die Koalitionsfreiheit (Art. 9, III GG), wodurch nach herrschender Auffassung nicht nur die Existenz sondern auch die Aktivität der Gewerkschaften (Tarifautonomie, Streikrecht, Präsenz im Betrieb, Mitwirkungsrecht) garantiert ist[39]. Und man kann einen Schritt weitergehen und konstatieren, daß der Einfluß der Gewerkschaften nicht nur gewachsen ist (Selbstverwaltung, Mitbestimmung, eigene Unternehmen), sondern daß sie als ein konstitutives Element der Sozialen Marktwirtschaft anerkannt sind[40]. Offen bleibt aber dennoch die Frage, ob damit ein Übergang zur „realen" Befestigung erreicht ist. Meine These ist, daß genau diese Frage zu verneinen ist. Diese These gilt es zu begründen:

— Zum ersten ist festzuhalten, daß das Grundgesetz keine „sozialen Grundrechte" kennt[41]. Gewiß bestehen Sozialstaatsprinzip und das Recht des Staates, in Privateigentum und Wirtschaftsprozeß einzugreifen bzw. diese nach sozialen Zielvorstellungen zu gestalten. Daraus folgt aber nur, daß diesbezügliche gewerkschaftliche Forderungen nicht gegen das Grundgesetz verstoßen. Daraus folgt nicht, daß die Erfüllung dieser Forderungen durch das Grundgesetz vorgegeben — „Recht" auf Arbeit, „Recht" auf Verteilungsgerechtigkeit, „Recht" auf Mitbestimmung — und damit garantiert ist. Schon aus dieser Perspektive bedeutet dies, daß die gewerkschaftspolitische Aktivität keineswegs von einer verfassungsrechtlich befestigten Position ausgehen kann.

— Zum zweiten ist die These der ökonomischen Theorie der Politik beachtenswert, daß demokratische Regierungen im Zweifel geneigt sind, das Produzenteninteresse stärker zu berücksichtigen[42]. Gemeint ist damit aber nichts anderes als die Tatsache, daß eine Regierung, die sich an marktwirtschaftlichen Prinzipien orientiert, auch gezwungen ist, der Logik des marktwirtschaftlichen Systems und den damit intendierten Funktionsbedingungen Rechnung zu tragen. Diese Logik, die sich letztendlich an den Wachstums- und Stabilitätsbedingungen orientiert, bedingt geradezu die Zurückweisung von Forderungen (nach Vollbeschäftigung, Umverteilung, paritätischer Mit-

---

[39] *Konrad Zweigert, Dieter Martiny,* Gewerkschaften und Grundgesetz, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 3, 1980, S. 171 ff.

[40] *Hans Tietmeyer,* S. 196 — *Christian Watrin,* S. 81. — Die Tatsache, daß der Arbeitsmarkt dem Wettbewerbsprozeß entzogen ist, rechtfertigt sich aus seinen Besonderheiten und wird insoweit auch anerkannt.

[41] *Hans Hermann Hartwich,* Sozialstaatspostulat, S. 51.

[42] *Herbert Giersch,* Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1960, S. 246.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bestimmung), die das Rentabilitätskalkül der Unternehmen in Frage stellen[43]; insoweit entfällt auch politisch die reale Absicherung.

— Zum dritten ist schließlich die Konsequenz zu beachten. Die legal befestigte Gewerkschaftsmacht verliert dort ihre materielle Relevanz, wo sie sich anschickt, Forderungen gegen die Marktgesetze durchzusetzen. Die Erfahrungen gerade der 70er Jahre haben dies bestätigt. Sie haben gezeigt, daß den Gewerkschaften die Interessenvertretung keineswegs real abgesichert wurde. Es gelang weder, eine volle Parität in der Mitbestimmung zu erreichen, noch die Vollbeschäftigung abzusichern, noch einen Umverteilungsanspruch auf Dauer durchzusetzen. Die gewerkschaftliche Position verharrte letztlich in der typischen „abhängigen" Variablen. Eine Emanzipation zur „unabhängigen" Variablen war insoweit nicht realisierbar.

Ziehen wir ein Fazit aus diesen Überlegungen, so deutet dieses auf einen zentralen Tatbestand hin: Die Gewerkschaften haben zwar eine „legale" Befestigung erreicht, ihre Interessenvertretung aber keinesfalls eine „reale" Absicherung erfahren. Man könnte eher feststellen, daß mit der Wende zu einer mehr neoklassisch-monetaristischen Konzeption der Wirtschaftspolitik die Befestigung der Gewerkschaften — etwa gegenüber einer mehr keynesianisch orientierten Politik — geradezu eine Abschwächung erfahren hat. Und in die gleiche Richtung wirkt das inzwischen vom Bundesarbeitsgericht — wenn auch nur bedingt — akzeptierte Recht der Unternehmer auf Aussperrung. Diese Feststellung erfordert sehr differenzierte Überlegungen bezüglich Selbst- und Rollenverständnis der Gewerkschaften, und damit hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen der gewerkschaftlichen Integration in die Soziale Marktwirtschaft.

---

[43] *Evelies Mayer*, S. 120 f. — Deshalb konnte daran der Regierungswechsel in Bonn (1969) nichts ändern. Die SPD mußte sich gerade im Interesse der Stabilisierung der zweiten Deutschen Republik um eine Sozialisation der Mittelschichten bemühen (*Helga Grebing*, S. 152), womit aber (über die Orientierung an marktwirtschaftlichen Funktionsbedingungen) eher die Tendenz entstand, auf die Gewerkschaften mäßigend einzuwirken als ihren Forderungen einfach stattzugeben (*Eberhard Schmidt*, S. 73). Von dem zweifelsohne vorhandenen höheren Bindungsgrad zwischen SPD und den Gewerkschaften (im Gegensatz zu deren Bindung an andere Parteien) war insoweit ebenfalls keine reale Befestigung abzuleiten, die den Gewerkschaften einen beliebigen Handlungsspielraum eröffnete.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Integrationsmöglichkeiten und -grenzen (Alternativen und Perspektiven)

3.1 Autonomiewahrung

Gehen wir davon aus, daß die Gewerkschaften noch keineswegs eine „reale" Befestigung erfahren haben, so liegt an sich die Konsequenz auf der Hand. Sie werden letztlich auf die Notwendigkeit verwiesen, die „eigentliche Alternative"[44] zu repräsentieren. Diese Schlußfolgerung intendierte als Selbstverständnis die reine Interessenvertretung bzw. als Rollenverständnis den reinen Gegenmachtfaktor. Die Autonomie bliebe gewahrt; die zumindest legal vorhandene Befestigung erlaubte, eigene Konzepte und Strategien zu entwickeln. Dieser strategische Ansatz zur gewerkschaftlichen Integration in die Soziale Marktwirtschaft begründete freilich eine verhängnisvolle Dilemmasituation für die Gewerkschaften, die sich aus dem Mangel an realer Befestigung ergibt. Denn dieser Mangel erfordert — ja rechtfertigt — einerseits die Autonomieposition mit dem Selbstverständnis als Interessenvertretung und dem Rollenverständnis als Gegenmachtfaktor; andererseits entfällt die Durchsetzungsgarantie. Damit ist indessen die Konfliktsituation vorprogrammiert. Die Gewerkschaften werden in die Rolle einer reinen Forderungsorganisation gedrängt. Dies gilt vor allem dann, wenn man einerseits von ihnen die grundsätzliche Anerkennung der marktwirtschaftlichen Ordnung erwartet, d. h. die Interessenwahrung durch die Gestaltungsfunktion auf sog. „systemimmanente" Reformen beschränkt, und wenn andererseits ihrer Interessenvertretung eine konservative Unternehmensstrategie entgegensteht, die (etwa in bezug auf die Verteilung) kein Angebot enthält, das den Zielvorstellungen der Arbeitnehmer besser entspräche, obwohl es „ein Beitrag zum Abbau der bestehenden sozialen Konflikte" darstellte[45]. Die Konsequenzen liegen auf der Hand. Die Konfliktsituation besteht nicht nur; der Konflikt muß auch ausgetragen werden. Dies widerspricht zwar nicht den Ordnungsprinzipien der Sozialen Marktwirtschaft; es impliziert aber Gefahren, sowohl für die gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen (Wachstum, Beschäftigung, Preise) als auch für den Staat selbst, wenn er von einer „sozialen Koalition" auf Kosten Dritter „überwältigt" würde[46]. Die Problematik wird hier unmittelbar ersichtlich: Der Mangel an realer Befestigung erzwingt die Ausschöpfung der legalen Befestigung, die indessen zur Konfliktaustragung führen muß, damit Disfunktionalitäten der Marktwirtschaft impliziert und den Autonomieanspruch desavouiert,

---

[44] *Helga Grebing*, S. 154.

[45] Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1972/73, Ziff. 493.

[46] *Bernd Rüthers*, Das neue Gesicht der Gewerkschaften, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25. Februar 1978, Nr. 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn die sich darauf ergebenden Fehlentwicklungen den Staat zu einer umfassenden „Mißbrauchsaufsicht" provozieren.

3.2 Autonomieverzicht

Diese Überlegungen münden vielfach in eine entgegengesetzte Position ein. Sie führen zu der Forderung, daß die gesellschaftlichen Gruppen (und damit auch die Gewerkschaften) — in Anerkennung ihrer legalen Befestigung — ihre Konfliktaustragung letztendlich a priori einer Gemeinwohlbindung unterwerfen müssen. Ausgehend von der Hypothese, daß aus den gegensätzlichen Interessen nicht folgt, daß nicht auch ein gemeinsames Interesse an institutionellen Regelungen besteht[47], wird gefolgert, daß es im Interesse der Gruppen selbst liegen könnte, wenn an die Stelle der Konfliktaustragung die Verhaltensabstimmung treten würde. Die Intention ist klar erkennbar: Ziel ist ein gesellschaftlicher Integrationsprozeß, der zumindest die Gefahren, die aus der offenen Konfliktaustragung resultieren, minimiert. Dieser Gedanke lag auch der Bildung der Konzertierten Aktion zugrunde, von der man sich nichts weniger als eine Stabilisierung der Gesellschaft erhoffte[48]. Im Grunde war von Anfang an umstritten, ob die Diskussionsergebnisse der Konzertierten Aktion Informations- oder Bindungscharakter hatten. Dieser Frage soll hier nicht nachgegangen werden. Viel wichtiger erscheint der grundsätzliche Aspekt: Je mehr der Bindungscharakter dominierte, desto mehr implizierte dies für die Gewerkschaften einen Autonomieverzicht. Entscheidend ist dabei nicht so sehr das Vertrauen in die Integrität der konkurrierenden Interessengruppe, wenngleich dies natürlich eine Rolle spielt[49]. Entscheidend ist vielmehr das Problem des Autonomieverzichtes überhaupt. Für die Gewerkschaften würde dies eine Veränderung sowohl ihres Selbstverständnisses (statt Interessenvertretung nun Gemeinwohlorientierung) als auch ihres Rollenververständnisses (statt Gegenmacht nun Ordnungsfaktor) bedeuten. Die Beurteilung eines solchen konzeptionellen Wandels ist nun indessen keineswegs im Bereich der subjektiven Wertentscheidung angesiedelt. Der Wandel bedeutet letztlich einen logischen Widerspruch zum Grundsatz der Interessenvertretung, die nicht nur eine Schutzfunktion (für die Arbeitnehmer) sondern auch eine Gestaltungsfunktion (im Interesse der Arbeitnehmer) umfaßt. Die Wahrung der Schutzfunktion wäre ökonomischen Begründungszusammenhängen untergeordnet; die Wahrung der Gestaltungsfunktion wäre faktisch unmöglich gemacht[50]. Die ge-

---

[47] *Christian Watrin*, S. 79.

[48] *Rolf Seitenzahl*, S. 18 f. — *Hans Tietmeyer*, S. 196.

[49] *Christian Watrin*, S. 89.

[50] *Gerhard Leminsky*, Die Zukunft, S. 12: „Wenn die Autonomie entfällt, sind systemändernde Forderungen nicht mehr zu realisieren."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werkschaftliche Interessenvertretung denaturierte zu einem Residualfaktor der Wirtschaftspolitik. Ökonomische Fehlentwicklung wären nur vordergründig vermieden. Sie würden jetzt über das nicht ausgetragene bzw. in die innergewerkschaftliche Organisation verlagerte gesellschaftliche Konfliktpotential provoziert. Dies wäre vor allem dann der Fall, wenn die (nach außen orientierte) Schutz- und Gestaltungsfunktion — für die Mitglieder erkennbar — in eine (nach innen orientierte) Disziplinierungsfunktion überginge.

3.3 Autonomieverlagerung

Bei genauem Zusehen löst keine der beiden Alternativen — weder die Autonomiewahrung (mit voller Konfliktaustragung) noch der Autonomieverzicht (mit voller Konfliktinternalisierung) — das Problem, welchen Standort die Gewerkschaften in der Sozialen Marktwirtschaft haben können. Die Frage stellt sich, ob der Standort in dieser Alternative überhaupt gesehen werden muß. Der Hinweis auf eine „Sowohl-als-auch"-Lösung liegt nahe, bedeutete freilich nicht viel mehr als einen zu sehr vereinfachenden Pragmatismus, der im Grunde die Probleme offen ließ. Meine These ist: Es zeichnet sich nur dann ein gangbarer Lösungsweg ab, wenn es gelingt, beide Positionen in einer Synthese zu verbinden. Diese Synthese bedeutete:

— Vom Selbstverständnis her: Die Gewerkschaften können nur dann auf eine gruppenspezifische, d. h. rein aus der Position der Gegenmacht artikulierte Interessenwahrung verzichten, wenn ihnen die Möglichkeit eingeräumt wird, die von ihnen vertretenen Interessen, statt sie einem (wie auch immer zu definierenden) Gemeinwohl unterzuordnen, in einen gesamtgesellschaftlichen Zielfindungsprozeß einzubringen.

— Vom Rollenverständnis her: Die Gewerkschaften werden nur dann veranlaßt werden können, statt (nach außen wirkendem) Gegenmachtfaktor ein (nach innen wirkender) Ordnungsfaktor zu werden, wenn sie — nicht zuletzt: für Mitglieder erkennbar — an dem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entscheidungsprozeß so beteiligt werden, daß ein Gleichgewicht der Interessen gewährleistet ist.

Diese Synthese ist nicht neu. Dahinter verbirgt sich letztlich die Idee der institutionalisierten überbetrieblichen Mitbestimmung; bezeichnenderweise wurde eine diesbezügliche Forderung auch in den DGB-Grundsatzprogramm-Entwurf (1979) aufgenommen. Freilich muß man sehen, daß selbst von gewerkschaftlicher Seite zugestanden wird, daß diese Form der Mitbestimmung „stets von einer gewissen Unschärfe geblieben und ... nicht über die Ebene relativ allgemeiner Programmatik

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinweggekommen" ist[51]. Die Gründe hierfür müssen zweifach gesehen werden[52]:

— Einmal impliziert das Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie den Respekt vor der letzten Verantwortlichkeit von Regierung und Parlament. Mögen verfassungsrechtliche Bedenken wegen der Offenheit des Grundgesetzes für alternative Wirtschaftsordnungen nicht ins Gewicht fallen, so gebietet doch eben dieser Respekt einen Verzicht auf den Anspruch einer unmittelbaren politischen (Mit-)Entscheidung und (Mit-)Verantwortung. Damit sind der überbetrieblichen Mitbestimmung grundsätzlich engere Grenzen gezogen, als dies — zumindest theoretisch — auf Betriebs- bzw. Unternehmensebene der Fall sein müßte.

— Zum zweiten scheint auch konzeptionell die Forderung nach überbetrieblicher Mitbestimmung einen neuen Stellenwert erfahren zu haben. Anders als in der Weimarer Zeit, als die Idee der Wirtschaftsdemokratie eng mit Planung und Sozialisierung verknüpft war, ist diese Verknüpfung — trotz programmatischer Weiterführung dieser Ideen — nicht mehr in dieser stringenten Form gegeben. Statt dessen dominieren zunehmend konkrete Zielinhalte — Vollbeschäftigung, Umverteilung, Arbeitsbedingungen, soziale Kontrolle von Strukturwandel, technologischem Fortschritt u. ä. —, ohne daß diese in ein ordnungspolitisches Alternativsystem eingebunden wurden.

Politische Begrenzung und konzeptionelle Offenheit haben bislang unklar gelassen, wie die Möglichkeit der Autonomieverlagerung institutionell wie instrumentell umgesetzt werden kann. Dies hat letztendlich auch dazu geführt, daß zwei Fragen nach wie vor ungelöst sind: Einmal stellten sich neue Fragen für die Gestaltung der Wirtschaftsordnung, zum zweiten ergäben sich auch für die Gewerkschaften neue — innerorganisatorische — Aufgaben. Insofern wäre einerseits der Weg einer Autonomieverlagerung mit gewiß nicht leicht zu lösenden ordnungs- und organisationspolitischen Problemen verbunden. Andererseits erscheint eine Lösung um so drängender, wenn die Bewältigung neuer schwieriger Sachprobleme — Rückgewinnung der Vollbeschäftigung, Lösung der Energieprobleme, Strukturwandel, Nord-Süd-Konflikt — auch von den Arbeitnehmern Opfer abverlangt und die sie repräsentierenden Organisationen in eine neue (Sach-)Verantwortung drängt. Sie wird diese Verantwortung nur übernehmen können, wenn sie genügend Einfluß gewinnt, um in dieser Verantwortung auch Arbeitnehmerinteressen zu artikulieren. Will man freilich den Weg der

[51] *Gerhard Leminsky,* Überbetriebliche Mitbestimmung, in: WSI-Mitteilungen, Nr. 5, 1980, S. 245.

[52] Ähnlich: *Gerhard Leminsky,* Überbetriebliche.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Autonomieverlagerung nicht gehen, muß man die Konsequenzen sehen. Die Stellung der Gewerkschaften in der Sozialen Marktwirtschaft bliebe ungelöst; denn sie würden dann immer wieder mit der Alternative konfrontiert, Gegenmacht oder Ordnungsfaktor zu sein — und in keiner Rolle könnten sie jenen Beitrag zur gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Stabilisierung leisten, der herkömmlicherweise (und mit gutem Grund) von ihnen erwartet wird. Insofern zeichnet sich hier eine zentrale Aufgabe für die wissenschaftliche Weiterentwicklung der Ordnungstheorie ab: Gerade wenn in der Wirtschaftsordnung das marktwirtschaftliche Element — eben wegen seiner Effizienz — in seiner Substanz erhalten bleiben soll, müssen Wege gesucht werden, wie „Interessen" verschiedener gesellschaftlicher Gruppen gleichberechtigt integriert werden können. Jeder Versuch, Interessen einseitig unterzuordnen, bewahrt nicht das marktwirtschaftliche System sondern gefährdet es eher; denn die einseitige Unterordnung von Interessen mit dem Ziel, in erster Linie die Funktionsfähigkeit des Systems zu stützen, desavouiert das System mehr als sie es stabilisiert. Ordnungstheoretisch folgt daraus, das sterile Paradigma (s. o.) zu überwinden. Für die Ordnungstheorie stellen sich in der Tat neue Aufgaben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsbeitrag

Die Gewerkschaften und die Soziale Marktwirtschaft

Von *Wolfgang Stützel*, Saarbrücken

Werner Glastetters Ausführungen stellen uns zunächst vor ein Sprachenproblem. Das ist nicht zu kritisieren, wohl aber, sollen diese Ausführungen nun wissenschaftlich diskutiert werden, ausdrücklich zu rubrizieren: Die meisten jener Ausdrücke, die Werner Glastetters Behandlung unseres Themas bestimmten, entstammen der Spezialsprache, in der einige Gruppen der jüngeren Generation ihre Diskussion zur Formulierung gewerkschaftlicher Programm- und Bekenntnistexte zu führen pflegen. Sie entstammen, pointiert ausgedrückt, der Spezialsprache eines jüngeren Zweigs der gewerkschaftlichen innerkirchlichen Dogmatik. Ich möchte mich deshalb darauf konzentrieren, das, was Werner Glastetter im Vokabular dieser Spezialdisziplin vortrug, in andere Spezial-Sprachen zu übersetzen. Und ich beschränke mich dabei aus Zeitgründen auf folgende Zentralfragen:

Was meint Werner Glastetter, wenn er von „*Selbstverständnis*" spricht?

Was genau ist das eigentlich, was er als „*Rollenverständnis*" bezeichnet?

Was ist *das* schließlich am Ende des Referates, was bei Glastetter die Namen trägt:

— Hie „Autonomiewahrung"

— Dort „Autonomieverzicht"?

Und das, was dann seiner Meinung nach den ganzen gedanklich-dogmatischen Widerspruch zwischen beiden überwindet, und wofür er dann das Kennwort

— „Autonomieverlagerung"

verwendet?

1. Interpretation

1.1 „Selbstverständnis" = Verbandszweckbestimmung

Was den erstgenannten Ausdruck „Selbstverständnis" anbelangt, so kann dessen Sinngehalt in Glastetters Kontext mit kurzen Worten bestimmt werden. Gewerkschaften sind Personenverbände. Und die Dis-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kussion um ihr sogenanntes Selbstverständnis ist eben das, was man bei „Vereinen", „Gesellschaften" oder anderen Personenverbänden, die einen durch die positive Rechtsordnung exakt definierten Status haben, schlicht als die Diskussion um den satzungsgemäßen „Vereinszweck" oder „Gesellschaftszweck" zu bezeichnen pflegt.

1.2 „Rollenverständnis" = Statusbestimmung

Was aber bedeutet der Ausdruck „Rollenverständnis" in Glastetters Kontext? Das bedarf weit längerer Erörterungen; es bedarf gewisser Produktionsumwege.

1.2.1 „Rollenverständnis" in drei Fachdisziplinen

(1) Dem Ausdruck „Rollenverständnis" begegnet man am häufigsten in jener Fachdisziplin, die ich einmal kurzerhand, in Abschottung gegenüber „hoher Politik-Soziologie" als *„Soziologie des Alltäglichen"* bezeichnen möchte. Dort bezeichnet er etwas recht Harmloses. Bei Erörterung von „Rollenverständnis" in derlei Kontext geht es bekanntlich um Fragen der Preislage, ob sich ein Ordinarius der Orthopädie in einer Kongreßrede z. B. eher

1. als überlegener Experte für Patella-Repositionen verstand oder
2. eher in seiner Rolle als wohlbestallter Klinikchef mit Sorge um seine Privilegien oder
3. in seiner Rolle als Mensch, der sich's zum Beruf gewählt hat, anderen Menschen bei gesundheitlichen Gebrechen als Helfer zur Verfügung zu stehen.

Und gewiß schwingt derlei auch bei Glastetter dann und wann mit:

1. Der Gewerkschaftler als Experte, zwar nicht für Patella-Repositionen, wohl aber z. B. zur Auslegung von Zweifelsfragen der Einstufung von Arbeitnehmern in die angemessene Tarifgruppe (sprich Einzelaufgabe im Rahmen der „Schutzfunktion").
2. Der Gewerkschaftler als Verteidiger erlangter statusgesicherter Detailgestaltungs-Befugnisse einschließlich der zugehörigen Privat- und Verbandseinkommen (sprich Mitwirkender zur „Stabilisierung" der eigenen Organisation).
3. Der Gewerkschaftler als Helfer aller wirtschaftlich Bedrückten (sprich Mitwirkender im Kampfe gegen das ganze bedrückende System, Mitwirkender zur Erfüllung der „Gestaltungsaufgabe").

(2) Dem Ausdruck „Rollenverständnis" begegnet man aber auch in anderen Textzusammenhängen mit entsprechend anderem Sinngehalt,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in Abbildungen der Welt durch die Sprachraster anderer Fachdisziplinen.

Welche Organisation kann mit Recht die Rolle in Anspruch nehmen, Nachfolger des Deutschen Reiches zu sein? Die Organisation genannt „Bundesrepublik Deutschland"? Oder welche sonst?

Wie ist die Rolle jener Personengruppen im besetzten Frankreich zu bestimmen, die Einrichtungen der Deutschen Wehrmacht zerstört und dabei deutsche Soldaten getötet haben? Sind sie als einfache Partisanen zu bezeichnen? Oder als respektable Kombattanten der Feindarmee?

Wie die Rolle derer, die sich als Angehörige der Freien Republik Wendland bezeichnet haben?

Zu dieser speziellen Fachdisziplin gehört auch die ganze Bandbreite unterschiedlicher Bestimmungen des Rollenverständnisses mancher „Extremisten-Organisationen". An dem einen Ende steht der Selbstanspruch einiger solcher Organisationen auf die Rolle, von der Bundesrepublik Deutschland als ebenbürtig behandelt zu werden. Irgendwo im Mittelfeld liegt ihre Qualifikation als Mitglieder einer revolutionären Gruppe, denen nach dem Sprachraster des Strafrechts der ersten deutschen Republik nicht das Zuchthaus zugewiesen war, sondern die nicht ehrenrührige Festungshaft. Am anderen Ende steht die Qualifikation als schlichte Kriminelle.

Derlei Gebrauch des Ausdruckes „Rollenverständnis" gehört gewiß nicht mehr zur harmlosen „Soziologie des Alltags". Er gehört in eine andere Fachdisziplin. Er gehört in die Fachdisziplin des allgemeinen Völker- und Staatsrechts. Es geht um die Bestimmung des *Status* innerhalb dessen, was Kelsen als „Gesamtrechtsordnung" zu bezeichnen pflegte.

Mit jeder Rollenzuweisung *dieser* Art für einen Personenverband, sprich Zuweisung seines „Status innerhalb der Gesamtrechtsordnung", wird zugleich für die Fälle der Entstehung von Streit dieses Verbandes mit Dritten darüber entschieden, *welcher Form der Austragung solcher Streitigkeiten,* bestimmt nach Ort und Waffenart, noch das Testat der *legitimen Konflikt-Erledigungsform* verliehen werden kann.

(3) Lassen Sie mich noch eine dritte Art von Kontext nennen, in dem einem der Ausdruck „Rollenverständnis" ebenfalls begegnet.

Spielt die religiöse Sekte der „Möttlinger Brüder" die Rolle eines Kreises besonderer Denomination innerhalb der Württembergischen Landeskirche, bemüht, innerhalb deren Ordnung um Zustimmung zum eigenen besonderen Glaubensbekenntnis zu werben, oder ist ihre Rolle als die einer „Gegenkirche" zu bestimmen? Wie steht es um die Rolle

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Protestantismus im Umfeld anderer Heilslehren? Derlei gehört dann in den Bereich von Spezialfächern des Typs „theologische oder auch ideologische Dogmatik".

1.2.2 „Rollenverständnis" bei Glastetter

1.2.2.1 Zwei Schlüssel zur Interpretation

Die Schlüssel zur Decodierung von Glastetters Ausdruck „Rollenverständnis" und damit die Schlüssel zum Verständnis, innerhalb welcher Art an Inbegriffen von Vorsortierungen und Fragestellungen wir überhaupt dieses Referat diskutieren können, liefern die folgenden zwei Arten von Beobachtungen.

Erstens die schlicht philologische Ablesung, welche denkbaren und tatsächlichen Rollen unserer Gewerkschaften in Glastetters sprachlichen Abbildungen der „sozialen Welt hier im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland" von vorneherein gerade *nicht* sichtbar gemacht werden.

In jenen Abbildungen dieser Welt zum Beispiel, die unsere überkommenen mikro-ökonomischen Standard-Lehrbücher zu liefern pflegen, erscheinen Gewerkschaften mitunter als Dienstleistungs-Angebotskartelle, als Verbände mit dem Privileg, vom sonst geltenden Kartellverbot ausgenommen zu sein. In Glastetters Abbildung wird derlei nicht sichtbar.

In den Beispielsammlungen wichtiger „Rationalitätenfallen" oder „Gefangenendilemmata", die die Substitution von Individual-Entscheidungen durch Kollektiv-Entscheidungen auch innerhalb des Kanons gläubiger Marktwirtschaftsanhänger immanent allokationstheoretisch voll zu legitimieren vermögen, erscheint das erwähnte gewerkschaftliche Dienstleistungs-Angebotskartell als sozial und menschlich höchst wichtiges und bewährtes Instrument. Es erscheint als „Mindest-Angebotspreis-Kartell", als das Instrument, den Arbeitnehmern die Möglichkeit abzuschneiden, sich bei auch nur drohender Arbeitslosigkeit bereits in die frustrierende Rationalitätenfalle wechselseitiger Lohnunterbietung hinein zu manövrieren. Auch derlei wird in Glastetters Abbildung nicht sichtbar. Dabei weist allein derlei schon den Gewerkschaften eine prinzipiell andersartige, weit tiefer legitimierte Rolle zu, als sie etwa dem ADAC oder anderen Verbraucherverbänden oder dem Verband der Haus- und Grundstückseigentümer zukommt.

Kurzum: Einzelne Rollen, die den Gewerkschaften als wirtschaftlichen Entscheidungsträgern oder „decision units" *innerhalb* des *marktwirtschaftlichen Prozeß-Ablaufs in mikro- oder makro-ökonomischer Sicht* zukommen, bleiben in Glastetters Welt-Abbildung unsichtbar; diese

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

höchst wichtigen Rollen von Gewerkschaften werden von ihm bemerkenswerterweise überhaupt nicht ausdrücklich erwähnt.

Zweite Beobachtung: Wer sind denn eigentlich diese „anderen"? Was ist denn eigentlich dieses Umfeld, dem gegenüber Glastetter das zu bestimmen unternimmt, was er als das „Rollenverständnis" der Gewerkschaften bezeichnet? Er bezeichnet diesen Inbegriff des „Anderen" gelegentlich einfach als die „Gesellschaft" — aber das ist natürlich nur wieder eine neue Chiffre, die es auch erst wieder zu decodieren gilt. An einer Stelle seines Textes leistet Glastetter hierfür eine große Hilfe. Er enumeriert nämlich zur Charakterisierung dieses „Anderen", demgegenüber er die Rolle der Gewerkschaften erörtert (S. 791 f.) — in buchstäblich einem Atemzuge — die „Regierung", den Gesetzgeber", die „Parteien", die „öffentliche Meinung" sowie die „Arbeitgeber".

Und er versteht unter unserem Thema „Gewerkschaften und Soziale Marktwirtschaft" offensichtlich die Relation zwischen einem wohldefinierten Inbegriff von Institutionen, Personen und Ideen, genannt „die Gewerkschaften" auf der einen und dem zweiten soeben enumerierten Inbegriff von Institutionen, Personen und Ideen mit dem Firmen-Titel „Soziale Marktwirtschaft" auf der anderen Seite.

1.2.2.2 Kurzdarstellung von Glastetters Hauptgedanken

Nach dieser Abbildung unserer Welt als Nebeneinander zweier Teilwelten an Personen und Leitideen, als Nebeneinander zweier Lager mit unterschiedlichem Glaubensbekenntnis, sagt Glastetter uns im Grunde mit seinem ganzen Referate folgendes:

Hier die Gewerkschaften, dort das gesamte andere System von Institutionen, Personen und Ideen, kurz genannt „Soziale Marktwirtschaft".

Was sollen die Gewerkschaften tun? Sie stehen seiner Meinung nach an einer Wegegabelung. Ich nenne sie von mir aus, zur Abkürzung, eine Gabelung des Wegs zu einem Weg nach rechts und einem nach links.

Rechts der Weg, sich als Gewerkschaften mit dem genannten System dieser anderen zu arrangieren. Das heißt: Bekenntnis der Gewerkschaften zu dem Verbandszweck, außer einem Schutzverband lediglich auch noch „Ordnungsfaktor" zu sein. Damit sichern sie sich zwar ihre errungenen Postionen. Dann laufen ihnen aber alle jene dynamischen Mitglieder weg, die deshalb so engagiert bei ihnen mitwirken, weil sie in ihnen einen Kampfverband sehen, der entschlossen ist, das ganze System grundlegend zu ändern.

Links der Weg, als Gewerkschaften erneut, wie schon einmal ganz früher, wiederum dem Satzungszweck „*Gestaltungsaufgabe*", sprich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fundamentale Änderung der Wirtschaftsordnung, den Vorrang zu geben. Dann droht ihnen anderer Ärger: Sie erhalten sich zwar eine werbende Ausstrahlung auf jene politisch Engagierten, denen Systemveränderung wichtiger ist als ihr nächstes Monats- oder Jahreseinkommen. Sie können aber ihren Verbandszweck nur erreichen, indem sie sich mit den anderen anlegen, sie sich also zu Feinden machen. Damit stellen sie sich dem System gegenüber ins out. Sie verlieren an aktueller Reputation. Genau damit aber verlieren sie auch noch materiell zweierlei: Sie verlieren einmal die Chance, allen *Arbeitnehmern* bereits kurzfristig mit Verbandserfolgs-Meldungen aufwarten zu können, die alle Arbeitnehmer unmittelbar materiell interessieren. Und sie verlieren als zweites die Chance, ihren *Mitgliedern* zusätzliche, vom „System" selbst ihnen angebotene Positionen verläßlich in Aussicht stellen zu können.

Und Glastetters Schlußfolgerung? Damit den Gewerkschaften das Dilemma zwischen diesen beiden Wegen, zwischen Ordnungsfaktor und Gegenmacht, zwischen Eingliederung und Opposition erspart bleibe, räume ihnen dieses „System" der anderen von vornherein die Rolle des ebenbürtigen Partners ein, und das nicht nur auf einer ganz unteren Ebene („betriebliche Mitbestimmung" in Unternehmen, neuerdings auch in Museen u. ä.), sondern auch auf weit höheren Ebenen unserer Gesamtordnung, auf Ebenen, deren Höhenlage durch die Chiffre „überbetrieblich" gewiß nicht genau bestimmt, vielmehr umgekehrt in auffälliger Weise nach oben hin offengelassen wird.

1.2.2.3 Resümee im Hinblick auf die Interpretation des Glastetterschen Terminus „Rollenverständnis"

Was bedeutet nun in diesem Kontext Glastetters Ausdruck „Rollenverständnis"?

Er ist bestimmt nicht nur im eingangs umrissenen Sinne der Alltagssoziologie zu interpretieren.

Es geht vielmehr bestimmt auch noch um anderes, um Gewichtigeres. Es geht um Staatsrechtliches. Es geht um die Bestimmung des Status der Gewerkschaften im Rahmen dessen, was ich oben mit Kelsen als Gesamtrechtsordnung bezeichnete.

1.3 „Autonomieverzicht" = Autonomie „kraft staatlicher Verleihung" oder zumindest „mit staatlicher Kompetenzbegrenzung"

Glastetters Variante „Ordnungsfaktor" oder „*Autonomieverzicht*" — von mir als Weg nach rechts bezeichnet — heißt in die Sprache unseres Staatsrechts übersetzt: Die Gewerkschaften respektieren den gegebenen Staat, genannt Bundesrepublik Deutschland, als jene oberste Norm-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzungsinstanz, die kraft ihrer Souveränität jeder Gebietskörperschaft (den Gemeinden, den Ländern und dem Bund) und jedem wirtschaftlichen oder sonstigen Verbande (Gesellschaften, Genossenschaften, Vereine u. ä.) sowohl Grenzen der satzungsmäßig zulässigen Verbandszwecke als auch Austragungsort und Waffenart der zulässigen Austragung von Konflikten mit anderen Rechtsträgern zuweist. Der Gewerkschaften Autonomie ist dann wie die Autonomie jeder bundesdeutschen Gemeinde (oder jedes sonstigen *öffentlichen* Rechtsträgers) und wie die Autonomie jedes gewöhnlichen bundesdeutschen Vereins (oder sonstigen *Privat*rechtsträgers) lediglich eine Autonomie *„kraft staatlicher Verleihung"* oder zumindest *„mit staatlicher Kompetenz-Begrenzung"*.

1.4 „Autonomiewahrung" = Autonomie „kraft eigenständiger Legitimierung" und „ohne staatliche Kompetenzbegrenzung"

Glastetters zweite Variante aber („Interessenvertretung mit dem Ziele der Umgestaltung des ganzen Systems"; *„Autonomiewahrung"*), von mir als der Weg nach links bezeichnet, heißt in den Klartext unseres Staatsrechts übersetzt: Die Gewerkschaften respektieren den gegebenen Staat lediglich als Wächter über die Einhaltung einer gewissen Landkriegs-Ordnung oder noch weitergehenden Völkerrechtsordnung (sprich etwa: Kein Giftgas! Keine Dumdum-Geschosse! Überhaupt keine Brachialgewalt!). Sie respektieren ihn aber nicht als legitime Instanz zur Begrenzung ihrer satzungsmäßig zulässigen Verbandszwecke. Für deren *Formulierung,* siehe Systemveränderungs-Ziel, beanspruchen die Gewerkschaften vielmehr die unbeschränkte Kompetenz-Kompetenz. Und für deren *Durchsetzung* behalten sie sich den Einsatz recht harter Instrumente vor, bis hin zum Generalstreik. Das alles hat nun gewiß mit „verliehener Autonomie" nichts mehr zu tun. Geltend gemacht wird vielmehr der Status-Anspruch, *selbst souverän zu sein:* die Autonomie kraft eigenständiger Legitimierung durch die Zustimmung ihrer Verbandsmitglieder, eine Autonomie *„ohne staatliche Kompetenz-Begrenzung"*.

1.5 „Autonomieverlagerung" = Begründung eines Condominiums

Und was Glastetter schließlich zur Lösung des angeblichen Konfliktes zwischen den Gewerkschaften einerseits und dem ganzen als „Soziale Marktwirtschaft" etikettierten System auf der anderen Seite vorschlägt, Stichwort: *„Autonomieverlagerung"*, heißt: Wo es immer um Gestaltung jenes Datenkranzes an „überbetrieblich" geltenden Normen geht, an dem sich die Träger wirtschaftlicher Einzelentscheidungen zu orientieren haben, dort schaffe man zusätzliche Institutionen, die den Gewerkschaften die erstrebte „reale Befestigung" verschaffen, also eine

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausreichend große Sicherheit, mit ihren verbandseigenen Gestaltungs- und Umgestaltungszielen zum Zuge zu kommen, ohne darauf verwiesen zu sein, für diese Ziele jeweils erst umständlich bei den einzelnen Wählern und politischen Parteien werben zu müssen; nur wenn die Gewerkschaften innerhalb des etablierten „Zielfindungsprozesses" ihnen ausreichend erscheinend viel Stimmgewicht zugeteilt erhalten, können sie darauf verzichten, sich selbst als „Gegenmachtfaktor" zu verstehen. Kurz: Laßt uns zwischen Gewerkschaften und den zitierten „anderen" eine Art Condominium begründen!

Soweit mein Versuch, das was Glastetter in der so harmlos organisations-soziologisch klingenden Spezialsprache der genannten Gruppe gewerkschaftsinterner Programm-Arbeiter zum Ausdruck brachte, für Wissenschaftler, die sich beruflich anderer Fachsprachen zu bedienen pflegen, hoffentlich leichter diskutierbar zu machen.

2. Wertung

Erstens sei Glastetters Schlußempfehlung aus der Sicht des politischen Pragmatikers gewertet. Worauf beruht es denn, daß wir im Hinblick auf inneren sozialen Frieden und im Hinblick auf internationale Wettbewerbsfähigkeit, Geldwertstabilität, Wachstum und Beschäftigungsgrad so lange Zeit hindurch eben nicht sogenannte englische, sondern eben unsere Verhältnisse hatten, um die uns so viele Länder beneiden? Es beruht darauf, daß sich unsere Gewerkschaften in der Solidarität der ersten Nachkriegsgeneration in erster Linie als wichtige, zur Erreichung der jeweiligen Nahziele in die Mitverantwortung gestellte Organisation begriffen: Verpflichtet zu dem, was Glastetter als Ordnungsfunktion bezeichnet; verpflichtet den in allen politischen Parteien (von den Tagen des Godesberger Programms bis zu denen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes) mit überwältigender Mehrheit definierten wirtschaftspolitischen Zielen bis hin zur Wahrnehmung ihrer Mitverantwortung bei Festlegung der preisniveaudeterminierenden Leitpreise, der jeweiligen deutschen Lohnkosten je Produkteinheit.

Wenn die deutschen Gewerkschaften Glastetters Thesen folgend tatsächlich ernsthaft ins Auge faßten, von diesem bewährten Kurse nunmehr abzuweichen, so halte ich das schlicht für kontraproduktiv. Es wäre eine in ihrer Unkalkulierbarkeit ernsthafte Gefährdung all dessen, was deutsche Arbeiter in dieser Epoche kraft des genannten Rollenverständnisses ihrer Gewerkschaftler im Vergleich zu ihren ausländischen Kollegen tatsächlich erreicht haben. Die deutschen Gewerkschaftler haben sich mit diesem Kurse und in dieser Funktion als umfassend solidarisch Mitwirkende längst die von Glastetter vielzitierte „gesellschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

liche Anerkennung" sowie eine kräftige Befestigung zu verschaffen vermocht. Daß hier noch ein Mangel bestünde, halte ich für eine Fehldiagnose des politikwissenschaftlich rubrizierbaren Befundes. Preisen wir es als Anhänger der Grundkonzeption „Soziale Marktwirtschaft", daß die deutschen Gewerkschaftler mit diesem Kurse entscheidend daran mitgewirkt haben, dem visionären Ziel dieser Grundkonzeption, ein Leben ohne materielle Not und in sozialem Frieden, nähergekommen zu sein als fast alle Staaten mit anderen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Grundkonzeptionen!

Zweitens, nun aus der Sicht des Theoretikers der Politischen Ökonomie, des Theoretikers der Wirtschafts-, Gesellschafts- und Staatsordnungspolitik: Legitimität können nur solche Maximen beanspruchen, die dazu taugen, die Grundlage einer allgemeinen Gesetzgebung zu liefern. Das gilt auch für Verbände. Was Glastetter für Gewerkschaften an zusätzlicher Stärkung ihres Direkteinflusses auf unser Staatswesen beansprucht, das muß er anderen Verbänden in gleicher Weise konzedieren. Wofür er, akzeptiert er diesen kategorischen Imperativ, also allenfalls plädieren kann, ist die Fortsetzung des Weges von einer durch Wählerabwanderungen kontrollierten Regierung und Gesetzgebung zu der neuerdings etwa von Herder-Dorneich als Verhandlungsdemokratie bezeichneten Staatsform. Also: Ein Ständestaat in neuer Auflage? Ich hielt es bislang für einen Fortschritt, daß nicht Stände mit ihren Verkrustungen und allen wohlerworbenen Pfründen, sondern die Wähler in ihrer Gesamtheit selbst im Ernstfalle den Stichentscheid haben.

Drittens: Folgende These gehört auch zum Glaubensbekenntnis aller Gewerkschafts-Programmatiker: „Wirtschaftliche Macht bedarf staatlicher Kontrolle". Diese These gilt für Großunternehmen. Für die heutigen Gewerkschaften, deren wirtschaftliche Macht kein geringeres Gewicht hat, darf nichts anderes gelten.

Viertens: Allen weltanschaulichen Gruppierungen, die sich gegen derzeit systembestimmende Grundauffassungen richten, gebührt die Garantie der Toleranz, die Garantie der freien Meinungsäußerung, die Garantie der gleichartigen Chancen zu deren multiplikativen Verbreitung und Propagierung.

Indessen ist die Rolle eines Verbandes in seiner Eigenschaft als Verband von Missionaren, von Propagandisten, von Predigern der Vision einer völlig neuen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung nun eben einmal *eine* Rolle. Und die Rolle eines Verbandes in seiner Eigenschaft als Träger bestimmter Handlungsprivilegien (in Sachen Arbeitsangebotsbedingungen als Kartell agieren zu dürfen; Streiks durchführen zu dürfen) ist bestimmt eine *andere* Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Natürlich gehört es zur Kunst der ganz großen politischen Rhetorik, gewisse Mehrfachbedeutungen einzelner Worte bewußt und absichtsvoll gerade nicht offenbar werden zu lassen.

Als Wissenschaftler aber sind wir berufen, derlei Mehrfachbedeutungen sorgfältig aufzudecken und dann auch bei der Wertung sorgfältig auseinander zu halten.

Und wenn ich das nun zur Formulierung meiner vierten wertenden These tue, dann komme ich zum Ergebnis:

In welcher Rolle sollen unsere Gewerkschaften souverän sein?

1. In der Rolle als Werber für eine andere Gesellschaftsordnung: Ja.
2. In der Rolle staatlich privilegierter Akteure: Nein.

Fünftens: Was Glastetter unter dem harmlos klingenden Namen „Autonomieverlagerung" vorschlägt, bedeutet der Sache nach, wie dargelegt, nicht mehr und nicht weniger als den Vorschlag, den Gewerkschaften sollten gegenüber dem Normalweg „Wähler-Abgeordnete-Parlamente" kürzere Wege zur Mitgestaltung der hiesigen Rechts- und Wirtschaftsordnung förmlich eingerichtet werden.

Unsere Republik kann sich aber nur dann den Respekt aller Bürger erhalten, wenn sie die Wege der staatlichen Willensbildung *transparent* und demokratisch *kontrollierbar* hält. Dann darf sie sich aber nicht mit gebietseigenen Sondergruppen *nach Art der Begründung eines Condominiums* arrangieren. Dann hat unsere Republik die Kraft aufzubringen, *allen* gebietseigenen Sondergruppen, Gewerkschaften eingeschlossen, von sich aus deren Status präzise zu bestimmen. Dazu gehört hauptsächlich die *nach Art einer Verfassungsnorm von allen Beteiligten verläßlich einkalkulierbare, hinreichend konkrete und mit hinreichenden Sanktionen bewehrte Bestimmung der Grenzen zwischen dem legalen und dem illegalen Streik.*

Oder kürzer, um damit abzuschließen: Ansprüche von Verbänden, sich die unbeschränkte Kompetenz-Kompetenz vorzubehalten, kann ein Staat nicht akzeptieren. Sonst gäbe er sich selbst auf. *Er begäbe sich seiner Würde, ein von allen Bürgern mit genau gleichen staatsbürgerlichen Mitwirkungsrechten getragener Staat zu sein.*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System

Von *Hans F. Zacher*, München

1. Einleitung

1.1 Der Blick in die Zukunft

Das Rahmenthema, in dem auch mein Referat steht, spricht von der *Zukunft* der sozialen Marktwirtschaft. Als ich mich daran machte, dieses Referat vorzubereiten, suchte ich also, meinen sechsten Sinn wachzurütteln und die Augen meines zweiten Gesichts aufzuschlagen. Natürlich dachte ich an neue Technologien, Medien und Informationssysteme, an Umwelt und Energie. Ich rätselte über das Ende des Wachstums und die Verkürzung unserer Freiheit, die uns Knut Borchardt[1] für die Verteilung des Mangels prophezeit. Nicht minder beschäftigte mich die Verbindung zwischen Wachstum und Gleichheit. Fred Hirsch[2] hat uns die „dynamische Gleichheit" — um nicht zu sagen: die „Gleichheitsillusion" — einer wachsenden Wirtschaft beschrieben, in der immer morgen viele haben, was gestern wenige hatten. Diese Feuersäule der „Gleichheit durch Aufstieg" war in den Jahrzehnten des Wachstums vor uns hergezogen, wie einst die Feuersäule Gottes vor dem auserwählten Volk. Wie würde, würde sie angehalten, die Ungleichheit neu auf uns lasten? Ich überlegte, was die Sehnsucht nach dem alternativen Leben und jene Flucht aus der Moderne, die Ralf Dahrendorf[3] zur Stimmung der Zeit erklärt, für die Marktwirtschaft bedeuten — einen Wandel der Nachfrage aus Schlichtheit und Bescheidung, oder einen utopischen Wechsel vom Arbeits- zum Sozialeinkommen? Ich dachte an die Geburten-, Schüler- und Rentnerberge, an die dependency rate des Jahres 2030[4], aber auch an den demographischen horror vacui unseres Landes und also an die Veränderung unseres Staatsvolkes durch eine Immi-

[1] *Knut Borchardt*, Dreht sich die Geschichte um? Modelle für Wachstumsschranken, Ebenhausen 1974.

[2] *Fred Hirsch*, Social Limits to Growth, London 1977, S. 166 ff.

[3] *Ralf Dahrendorf*, Towards the Hegemony of Post-Modern Values, in: New Society, Vol. 53, 1979, S. 360 ff.

[4] Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI Studien-Reihe Heft 28, Bonn 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gration, von der wir jetzt noch behaupten, es handle sich um Gastarbeiter[5] und Wirtschaftsasylanten. Ich dachte an Europa, das die Lektion der sozialen Marktwirtschaft nicht lernen will[6], und an die „neue Weltwirtschaftsordnung"[7], die es so nötig hätte, die Ordnung einer sozialen Marktwirtschaft zu sein[8]. Ich raisonnierte, wie es den politischen Rahmen verändert, wenn neben fremden Menschen auch fremdes Kapital einströmt. Ich dachte an Marktbruch zwischen uns und den Staatshandelsländern[9] und daran, wie lange wir uns Frieden und Freiheit noch damit erkaufen dürfen, daß wir denen, welche die Freiheit einer Marktwirtschaft nicht riskieren dürfen, von den Erfolgen unserer Marktwirtschaft abgeben. Vom äußeren Frieden kam ich auf den inneren und so auf das Wort Jeffersons: „Gott verhüte, daß wir jemals zwanzig Jahre lang keine Rebellion haben[10]." So rechnete ich von 1968 zwanzig Jahre hinauf und fragte mich, ob und wann wir wohl wieder eine Rebellion brauchen, um unser politisches System zu legitimieren.

1.2 Der Blick in die Vergangenheit

Als ich mich so mühte, unserer Wirtschaft aus der Hand und unserem Staat aus dem Kaffeesatz zu lesen, fühlte ich mehr und mehr die Warnung, wie sehr ich mich wohl geirrt hätte, wenn ich vor zehn, zwanzig

[5] Probleme der Ausländerbeschäftigung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten 8. Band, Bonn 1977, S. 673 ff.

[6] Mit dieser Sorge ist nicht so sehr an die Europäischen Gemeinschaften selbst gedacht, als an die Wirtschaftspolitik, die wirtschaftspolitischen Konzepte und den wirtschaftsrechtlichen — auch wirtschaftsverfassungsrechtlichen — Rahmen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Zu den Europäischen Gemeinschaften selbst s. unter primär juristischen Aspekten: Europa-Instuut der Rijksuniversiteit Utrecht und Commission des Communautés Européennes Bruxelles (Hrsg.), Das Wirtschaftsrecht der Mitgliedsstaaten in einer Wirtschafts- und Währungsunion, Utrecht 1977, insbes. die Verhandlungen zum zweiten Thema „Die optimale Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Wirtschaftsverfassungen der Mitgliedstaaten" mit den Referaten von Ulrich Scheuner (S. 41 ff.), Walter van Gerven (S. 59 ff.) und John D. D. Mitchell (S. 65 ff.); vom ökonomischen Standpunkt aus: *Ernst Dürr,* Ordnungsvorstellungen in der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft, in: Wirtschafts- und Gesellschaftspolitische Ordnungsprobleme der Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1978, S. 107 ff.; aktuell: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1980/81 Tz. 381 ff.

[7] S. die umfassende Dokumentation von *Eike von Hippel,* Grundfragen der Weltwirtschaftsordnung, München 1980.

[8] Fragen einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten 9. Band, Bonn 1978, S. 777 ff.; Soziale Marktwirtschaft und Internationale Ordnung, Ludwig-Erhard-Stiftung, Symposion I, Stuttgart 1978.

[9] S. z. B. *Ernst-Joachim Mestmäcker,* Recht und ökonomisches Gesetz, Baden-Baden 1978, S. 493 ff.

[10] Zitiert nach *Hanns Kurz,* Volkssouveränität und Volksrepräsentation, Köln u. a. 1965, S. 99, Anm. 372.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder dreißig Jahren versucht hätte, über die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft zu reden.

1950 war die Preisfreigabeverordnung, der Auftakt der sozialen Marktwirtschaft, zwei Jahre alt. Grundgesetz und Bundesrepublik waren gerade ein Jahr am Leben. Schon bestimmte die Dynamik der Marktwirtschaft weithin den Alltag. Aber daneben war noch eine Vielzahl sozialistischer und wirtschaftdemokratischer Konzepte und Selbstverständlichkeiten gegenwärtig, und die junge Marktwirtschaft war noch immer von Überresten der Planwirtschaft und massivem Interventionismus umgeben. Das Grundgesetz hatte über die „Wirtschaftsordnung" geschwiegen. Die Rechtsordnung rieb sich erst allmählich die vielschichtige Kruste der dreißiger und vierziger Jahre aus den Augen[11].

Hätte ich da vorauszuschauen versucht, so hätte ich zuerst also noch gefragt, „ob" die Marktwirtschaft eine Zukunft habe. Daneben hätte ich alle Phantasie gebraucht, um die Visionen des „Wie" zu entwickeln, des „Wie" einer „sozialen Marktwirtschaft", die damals auch wirtschaftstheoretisch noch ein mit unsichtbarer Tinte beschriebenes Blatt war. Ich kann mir nicht vorstellen, daß ich vorausgesehen hätte, was der Bundesgesetzgeber in der heroischen Tatkraft seiner ersten beiden Legislaturperioden leisten würde, um der sozialen Marktwirtschaft Gestalt zu geben — bis hin zu den Höhepunkten von 1957: dem Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, dem Bundesbankgesetz und der Rentenreform. Ich hätte nicht voraussagen können, daß der rasch aufflackernde literarische „Streit um das Wirtschaftverfassungsrecht[12]" schon 1954 erstickt sein würde, indem das Bundesverfassungsgericht die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes deklariert[13]. Ich hätte auch nicht geahnt, daß die Bewährung und der Erfolg des Systems den Konsens über das ganze Jahrzehnt hin wachsen lassen würden — bis hin zum modus vivendi des Godesberger Programms von 1959[14].

---

[11] S. aus der Zeit etwa *Franz Böhm*, Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 153/154, Tübingen 1950; *Hans Carl Nipperdey*, Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts, in: Deutsche Rechtszeitschrift, 5. Jg., 1950, S. 193 ff.; *Ludwig Raiser*, Wirtschaftsverfassung als Rechtsproblem, in: Festschrift für Julius von Gierke, Berlin 1950, S. 181 ff.; *Hans Ulrich Scupin*, Die Rechtslage der Wirtschaft unter dem Bonner Grundgesetz, Münster 1950. Über die Entstehung der Konzeption der sozialen Marktwirtschaft in dieser Zeit: *Reinhard Blum*, Soziale Marktwirtschaft, Tübingen 1969.

[12] So die Schrift *Ernst Rudolf Hubers*, Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die öffentliche Verwaltung, 9. Jg., 1956, S. 97 ff., 135 ff., 172 ff., 200 ff. Alle Hinweise zu diesem Streit s. dort.

[13] Entscheidungen des BVerfG Bd. 4, S. 7 (17 f.).

[14] *Dieter Klink*, Vom Antikapitalismus zur sozialistischen Marktwirtschaft. Die Entwicklung der ordnungspolitischen Konzeption der SPD von Erfurt (1891) bis Bad Godesberg (1959), Hannover 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hätte ich dann *1960* über mein Thema geredet[15], so hätte ich über eine, trotz bleibender Unschärfe der Konzeption[16], in tiefen Konsens gebettete[17], rechtlich strukturierte[18] Wirklichkeit gesprochen.

Ich hätte aber wohl kaum gesehen, wie sehr es eine Sache ist, die soziale Marktwirtschaft aufzubauen und eine andere Sache, sie als schon bestehende funktionierend und glaubwürdig zu erhalten. Die aufkommende Rede von der „zweiten Stufe" der sozialen Marktwirtschaft[19] und der nebelhafte Ruf nach einer gesellschaftspolitischen Dimension der sozialen Marktwirtschaft[20] hätten mir kaum geholfen, zu sehen, was das Jahrzehnt bringen sollte. Vielleicht hätte ich schon gedacht, daß die politische Verantwortung für die Wirtschaft der Klärung und Rationalisierung bedarf. Aber was kündigte an, daß dies mit der Errichtung des Sachverständigenrates[21], mit der Ziel- und Rahmenformel und dem Instrumentarium des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes[22] und damit versucht würde, daß Begriffe wie wirtschaftliches Wachstum[23] und gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht[24] sogar

---

[15] Meinen eigenen Beitrag aus der Zeit s. in: *Hans F. Zacher*, Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980, S. 31 ff., insbes. S. 34 ff.

[16] S. aus der Zeit etwa *Carlo Mötelli*, Licht und Schatten der sozialen Marktwirtschaft, Erlenbach—Zürich 1961; *Franz Coester, Oskar Katholnigg*, Artikel „Soziale Marktwirtschaft", in: Staatslexikon, 6. Aufl., Bd. 7, Freiburg 1962, Spalte 231 ff. Aus späterer Zeit s. hierzu z. B. *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 281 ff.

[17] S. aus der Zeit etwa *Alfred Müller-Armack*, Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung (1959), abgedr. in: *Alfred Müller-Armack*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, S. 251 ff.; Ludwig Erhard, Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der sozialen Marktwirtschaft, Düsseldorf 1962. S. auch die bei *Dirk Geitner* u. *Peter Pulte*, Soziale Marktwirtschaft, Berlin, New York 1974, zusammengestellten Dokumente. Unter dem Vorbehalt des Textes s. auch die in Anm. 16 Genannten und deren Material.

[18] Eine pragmatische Übersicht aus der Zeit s. bei *Andreas Hamann*, Wirtschaftsverfassungsrecht, Heidelberg 1958. S. aus der Zeit ferner etwa *Klaus Stern*, Gedanken über den wirtschaftslenkenden Staat aus verfassungsrechtlicher Sicht, in: Die Öffentliche Verwaltung, 14. Jg., 1961, S. 325 ff. und seine Nachweise.

[19] *Alfred Müller-Armack*, Die zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik (1960), abgedr. in: *Alfred Müller-Armack*, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Freiburg 1966, S. 267 ff. s. später dazu *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 288 ff. m. w. Nachw.

[20] *Alfred Müller-Armack*, Das gesellschaftspolitische Leitbild der sozialen Marktwirtschaft (1962), ebenda, S. 293 ff. Aus späterer Zeit s. *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 288 ff. m. w. Nachw.

[21] Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963.

[22] Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

in das Grundgesetz aufgenommen würden[25] — daß sich über das Jahrzehnt hin die Planungsphobie von 1960 in die Planungseuphorie[26] von 1970 verkehren sollte. Ich hätte nicht vermutet, daß in der Mitte des Jahrzehnts der Kanzler Erhard nach der „formierten Gesellschaft" rufen würde[27], während kurz darauf ein fast tumultöser gesellschaftspolitischer Aufbruch die Szene beherrschen sollte. Ich hätte nicht vorausgesehen, wie rasch der Wohlstand so selbstverständlich wird, daß vielen nur mehr wichtig erschien, wie verteilt wird, während die Frage, welches Wirtschaftssystem den zu verteilenden Wohlstand bereitstellt, zur peinlichen Gestrigkeit würde.

1970 wäre ich[28] angesteckt gewesen von der Aufgeregtheit der Zeit[29]. Ich hätte die Ohren vollgehabt von Lebensqualität, Überfluß- und Wegwerfgesellschaft, von Bildungskatastrophe, Umwelt und Arbeitnehmerinteressen, von „mehr Gerechtigkeit" und „mehr Demokratie", von Reformen und Plänen. Ich hätte vermutlich eine kämpferische Rede gehalten, um die soziale Marktwirtschaft und die Werte unseres politischen Systems, die sich vermittels der Marktwirtschaft verwirklichen, gegen Zweifel, ja Schmähungen in Schutz zu nehmen. Freilich weiß ich nicht, ob ich die „soziale Marktwirtschaft" auch unter diesem Namen verteidigt, oder es — wie viele andere damals — für klüger gehalten hätte, den Namen zu vermeiden, um die Sache zu retten[30].

---

[23] Art. 104 a Abs. 4 S. 1 GG, eingefügt durch Änderungsgesetz v. 12. Mai 1969.

[24] Art. 104 a Abs. 4 S. 1, 109 Abs. 2 u. Abs. 4, 115 Abs. 1 S. 2, 2. HS GG, eingefügt durch Änderungsgesetze v. 12. Mai 1969.

[25] Zu weiteren Einzelheiten des im Laufe des Jahrzehnts hergestellten verfassungs- und gesetzesrechtlichen Zielrahmens s. *Hans F. Zacher*, Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht, Kommission der Europäischen Gemeinschaft Reihe Wettbewerb-Rechtsangleichung, Heft 20, Brüssel 1973 (im folgenden: Wirtschaftsrecht, S. 23 ff., 26 f.

[26] Eine Übersicht s. bei *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 39 ff. (Kap. II des Zweiten Teiles).

[27] S. die Nachweise bei *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 288.

[28] Der in Anm. 25 zitierte Bericht über das in der Bundesrepublik Deutschland geltende Wirtschaftsrecht war in den Jahren 1970 bis 1972 im Auftrag der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erstellt worden.

[29] Als eigenes Zeugnis s. dazu etwa *Hans F. Zacher*, Freiheitliche Demokratie, in: Geschichte und Staat, Bd. 139/140, München 1969; Faktoren und Bahnen der aktuellen sozialpolitischen Diskussion, in: Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 3. Jg., 1972, S. 241 ff.

[30] S. aus der Diskussion der Zeit etwa aus primär ökonomischer Sicht: *Reinhard Blum* (Anm. 11); *Hans Otto Lenel*, Haben wir noch eine soziale Marktwirtschaft? in: ORDO, Bd. 22, 1971, S. 29 ff.; Dieter Cassel, Gernot Gutmann, Hans Jürgen Thieme (Hrsg.), 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1972; Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg 1973. Aus primär juristischer Sicht: *Willi Thiele*, Einführung in das Wirtschaftsverfassungsrecht, Göttingen 1970; *Peter*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jedenfalls hätte ich mir nicht träumen lassen, wie bald diese Nation, die ein paar Jahre fast rauschhaft aus der Dynamik verdeckter Dissense lebte, erleichtert aufatmen würde, als sich Vorwände fanden, die Sternfahrt der kühnen Anläufe versanden zu lassen. Den „Prolog auf der Bühne" sprach der Club of Rome[31]. Die Erdölkrise und die tiefe Rezession von 1974/75 folgten. Als 1977 die sozialpolitischen Sünden des Wahljahres 1976 korrigiert werden mußten, schien sich die Ernüchterung zu konsolidieren. Inzwischen war die „Tendenzwende" eingetreten. Die „Regierbarkeit" moderner Gesellschaften wurde diskutiert. Die Gewerkschaftsmacht geriet unter Kritik. Die „alte soziale Frage" wurde (wieder) durch die „neuen sozialen Fragen" abgelöst[32]. 1976 sollten zwei Kommissionen ihre Arbeiten abschließen, die um 1970 eingesetzt worden waren, um die Grundwoge der Zeit zu Papier zu bringen: die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel und die Enquête-Kommission für die Grundgesetzreform. 1976 lieferten beide Kommissionen ihre Ergebnisse ab[33]; und beide Berichte sollten sich wie ein Negativattest lesen. Hätte ich aber 1970 gesprochen: ich hätte nicht zu hoffen gewagt, daß sich der Konsens über Verfassung, Wirtschaft und Gesellschaft so sehr wieder einstellen würde[34] — bis hin zu der unheimlichen sachpolitischen Windstille dieses Wahljahres. 1970 wäre ich wie viele vom Instrumentarium des Stabilitäts- und

---

Badura, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, Berlin 1971; *Reiner Schmidt*, Wirtschaftspolitik und Verfassung, Baden-Baden 1971. Eine umfassende Bilanz der wirtschaftsrechtlichen Literatur aus der Zeit von 1946 bis 1970 zieht in dieser Zeit Ulrich Scheuner in der von ihm herausgegebenen Dokumentation „Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft" (Frankfurt 1971).

[31] *Dennis L. Meadows*, Limits of Growth, New York 1972.

[32] S. z. B. *Wolfram Fischer*, Der Wandel der sozialen Frage in fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: Bernhard Külp und Heinz-Dieter Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, 1. Halbband, S. 35 ff. Eine umfassende Dokumentation der Diskussion bei *Manfred Groser* u. *Wolfgang W. Veiders*, Die Neue Soziale Frage — Theoretische Grundlagen und empirische Befunde, Forschungsbericht 2 des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1979.

[33] Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, Deutscher Bundestag, Drucks. 7/5924 (abgedr. auch in den Heften 3/76 u. 2/77 der Schriftenreihe „Zur Sache", hrsg. v. Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages). — Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel, Gutachten: Wirtschaftlicher und Sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. v. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1977.

[34] Einige Beobachtungen und weiterführende Hinweise dazu s. bei *Hans F. Zacher*, Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?, in: Hamburg Deutschland Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, S. 207 ff., insbes. S. 214 ff.; *ders.*, Sozialpolitik, Verfassung und Sozialrecht im Nachkriegsdeutschland, in: Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Festschrift für Helmut Meinhold, Stuttgart u. a. 1980, S. 123 ff. (157 ff., 165 ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wachstumsgesetzes fasziniert gewesen. Inzwischen hat es ein Jahrzehnt lang stetig an Bedeutung verloren. Die konzertierte Aktion ist für verschollen erklärt. Und wir lachen befreit darüber, wenn Streissler in seinen „Pepitas" Konjunkturpolitik als Beschwörungsritual beschreibt[35].

1.3 Keine Futurologie

Ich habe aus dieser Reise in die Vergangenheit zunächst einmal gefolgert, die futurologische Spökenkiekerei, die das Rahmenthema nahe legt, sein zu lassen. Ich will mich darauf beschränken, einige Erfahrungen der Vergangenheit im Licht dieser Stunde[36] zu betrachten — in der Hoffnung, daß es nützt, sie zur Hand zu haben, wenn neue Entwicklungen neue Herausforderungen bringen.

2. Erfahrungen und Beobachtungen

2.1 Bewährung und Gefährdung der sozialen Marktwirtschaft

Die soziale Marktwirtschaft hat sich als lebensfähig erwiesen und sich durch ihren Erfolg gerechtfertigt[37]. Sie hat durch ihren Erfolg aber auch das Gemeinwesen gerechtfertigt[38], dessen Recht und Politik der Marktwirtschaft Raum gegeben haben.

Die soziale Marktwirtschaft war widerstandsfähig, elastisch und anpassungsfähig. Wir würden jedoch einen Fehler begehen, wenn wir diese Eigenschaften allein der Marktwirtschaft in sich zuschrieben, nicht dagegen auch der Politik, die diese Marktwirtschaft gestaltet, gesteuert und ergänzt und mit den sozialen Leitbildern der Gesellschaft versöhnt hat. Im Gegenteil: Das Erstaunliche liegt im Zusammenspiel der Marktwirtschaft mit einer Politik der sozialen Marktwirtschaft. Der Versuch einer Zurechnung des Überlebens und des Erfolges an die Wirtschaft *oder* die Politik müßte scheitern. Damit läuft aber eine andere Beobachtung parallel: Die soziale Marktwirtschaft hat sich im

---

[35] *Erich Streissler,* Die Pepita I u. II, in: Orestes V. Trebeis (Hrsg.), Nationalökonomologie, Tübingen 1979, S. 70 ff., 75 ff.

[36] Zum aktuellen Stand der Meinungen s. in erster Linie die Vielfalt der Beiträge in diesem Bande. Zum neuesten Stand der juristischen Diskussion s. ergänzend *Peter J. Tettinger,* Neuer Streit um die „Wirtschaftsverfassung"?, in: Betriebsberater, 32. Jg., 1977, S. 1617 ff.; *Ernst Steindorff,* Einführung in das Wirtschaftsrecht der Bundesrepublik Deutschland 1977; *Peter Badura,* Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Ingo v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 1979, S. 241 ff.

[37] Eindrucksvoll: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975/76, Tz. 34* ff., 273 ff. s. auch *Otto Schlecht,* Wirtschaftswachstum wozu, wie, womit?, Tübingen 1980, S. 19 ff.

[38] *Walter Leisner,* Demokratie — Selbstzerstörung einer Staatsform?, Berlin 1979, S. 170 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rahmen des politischen Systems auch stets als neu gefährdet und für das politische System stets als neu gefährlich erwiesen.

2.1.1 Die soziale Marktwirtschaft und der politische Rahmen des Gemeinwesens

Marktwirtschaft ist in einem verfaßten Gemeinwesen nichts Letztes — weder ein letztes Ziel noch etwas, was sich aus sich selbst rechtfertigt. In einem verfaßten Gemeinwesen ist Marktwirtschaft — bewußt oder nicht — ein Element in dem Konzept von Gesellschaft und Staat, das dieses Gemeinwesen hat. Gerade die Begriffsfügung „*soziale* Marktwirtschaft" beweist, daß sich die Marktwirtschaft in dieser Weise in das politische System eingeordnet, zu politischer Rechtfertigung gezwungen weiß[39]. Zugleich aber ist Marktwirtschaft etwas Autonomes — eine Eigengesetzlichkeit, in der ein unablässiger Fluß von Interaktionen unter unablässig sich wandelnden Bedingungen unablässig sich verändernde Ergebnisse hervorbringt.

Nimmt also ein politisches System Marktwirtschaft in sich auf, so entsteht eine Spanung zwischen dieser Autonomie der Marktwirtschaft und dem politischen System[40]. Auf der einen Seite ist gerade die Autonomie wesentlich. In ihr und durch sie verwirklichen sich Ziele des Gemeinwesens. Auf der anderen Seite ist mit Widersprüchen zwischen dem wirtschaftlichen Geschehen und dem politischen Zielrahmen zu rechnen. Das wirft die doppelte Frage auf, wo die Toleranzen für das Auseinandergehen von Wirtschaft und politischem Wollen liegen und wie die Gesellschaft und das Gemeinwesen, in dem sie verfaßt ist, auf das Überschreiten dieser Toleranzen reagieren.

Dabei manifestierte sich „der Souverän" in der Politik, nicht im Markt. Daß der Markt bewirkt, was die Politik nicht kann, ist politisch eine Erkenntnis auf Widerruf. Daß die Politik bewirkt, was der Markt nicht kann, ist eine stets virulente Erwartung[41]. So sind Verlauf und Ergebnis der Marktwirtschaft ein stets möglicher Vorwurf gegen ein politisches System, das der Autonomie des Marktes Raum gibt[42]. Und das politische Wollen ist eine stetige Gefahr für die Marktwirtschaft[43].

---

[39] S. statt aller anderen *Alfred Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik (Anm. 17), insbes. S. 78 ff., 171 ff.

[40] S. z. B. *Emil Küng,* Wirtschaft und Gerechtigkeit, Tübingen 1967, S. 131 ff.; *Walter Leisner* (Anm. 38), S. 174 ff.

[41] S. z. B. *Friedrich A. v. Hayek,* Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 363, 370.

[42] Sachverständigenrat (Anm. 37), Tz. 34*, 273 f.

[43] *Egon Tuchtfeldt,* Gefährdungen der Marktwirtschaft durch Politik und Wirtschaftspolitik?, in: Gefährdungen der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 1 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dabei ist hic et nunc die Gefahr staatswirtschaftlicher Fehltritte wohl die geringste[44], die Gefahr ordnungspolitischer Verirrung war und ist schon stets größer[45], die Versuchung interventionistischer Fehltritte aber war und ist stets gegenwärtig[46]. Ist doch der Ruf nach der raschen, direkten Korrektur der Wirtschaft das, worin die Suprematie der Politik der Autonomie des Marktes so gefährlich wird[47]. Politiker, welche die Wirtschaftspolitik auf den Markt verweisen, sind immer wieder in der Lage des Arztes, der dem Patienten rät, alle Medikamente sein zu lassen, und ein gesundes Leben zu führen; und wir wissen, daß vielen Ärzten dieser Rat als selbstmörderisch erscheint.

2.1.2 Die Last permanenter Erklärung, Rechtfertigung und Anpassung der sozialen Marktwirtschaft

Daraus ergibt sich, daß die Marktwirtschaft unter einer permanenten Last steht, verstanden und ertragen, erklärt und gerechtfertigt zu werden. Daraus erwächst aber auch eine permanente Last der Anpassung, um Marktwirtschaft und politisches System im Fluß der wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen miteinander verträglich zu erhalten.

---

[44] Zur Problematik s. etwa die Sammelschriften Dieter Duwendag (Hrsg.), Der Staatssektor in der sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1976; Grenzen der Staatstätigkeit in der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 93, Köln u. a. 1980.

[45] S. z. B. *Peter Bernholz,* Grundlagen der politischen Ökonomie, 3. Bd., Tübingen 1979, S. 226 ff.

[46] Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI-Studien-Reihe Heft 24, Bonn 1978.

[47] Eine „Strähne" von Interventionismus, die derzeit vor allem auf den Namen „Investitionskontrolle" hört, zielt freilich gerade nicht auf die aktuelle Korrektur wirtschaftlicher Prozesse, sondern auf die Veränderung der Machtstrukturen in der Wirtschaft. Interventionismus verschwimmt hier mit Ordnungspolitik und Staatswirtschaft. S. dazu etwa *Manfred Krüper,* Wirtschaftsplanung und Investitionslenkung, in: aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 31/75, S. 21 ff. Dabei geht es auch um Konzepte der überbetrieblichen Mitbestimmung (s. z. B. *Reinhard Schultz,* Arbeitnehmerkammern und Wirtschafts- und Sozialräte als Instrumente gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung, in: aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 22/77, S. 13 ff.) und der Wirtschaftsdemokratie (s. z. B. *Fritz Vilmar,* Wirtschaftsdemokratie, in: aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 16/75, S. 1 ff.). Zur Kritik s. etwa *Otmar Issing,* Investitionslenkung in der Marktwirtschaft?, Göttingen 1975; *Ernst Helmstädter,* Gefährdung der Marktwirtschaft durch neue Lenkungskonzepte?, in: Gefährdungen der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 65 ff.; Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft (Anm. 46), S. 28 ff., 34 ff. — s. a. Anm. 96.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.1.2.1 Die Last der Anpassung

Dabei ist die Anpassung ein der Marktwirtschaft selbst immanentes Gesetz[48]. Die *bewußt* zu erfüllende Last der Anpassung dagegen ruht auf der Politik des Gemeinwesens. Sie besteht für die ordnungspolitische Konstitution der Marktwirtschaft[49], für die interventionistische Steuerung der ökonomischen Abläufe[50], für die administrative Ersetzung und Ergänzung der Marktwirtschaft[51] und für alles das, was man den Datenkranz der Wirtschaft nennt. Sie hat ihrerseits darauf zu achten, daß die immanente Anpassungsfähigkeit der Marktwirtschaft erhalten bleibt.

2.1.2.2 Die Last der Erklärung und Rechtfertigung

Die Last der Erklärung und Rechtfertigung geht auf zweierlei:

— erstens darauf, daß und wie die Marktwirtschaft ein Medium zur Realisierung des politischen Zielrahmens des Gemeinwesens ist, und warum die Widersprüche zwischen dem autonomen Marktgeschehen und dem, was der Verwirklichung der politischen Ziele dient, hingenommen werden können;

— zweitens darauf, wie das autonome Marktgeschehen, seine ordnungspolitische Konstitution, seine interventionistische Steuerung und seine administrative Ersetzung und Ergänzung ineinandergreifen, um zu einem insgesamt optimalen Ergebnis zu kommen.

Während die Verantwortung für die Anpassung letztlich bei den für Recht und Politik verantwortlichen staatlichen Instanzen — im Kern bei dem Gesetzgeber — liegt, ist die Erklärung und Rechtfertigung dagegen ebenso eine Aufgabe der gesamten Gesellschaft, wie das Verstehen und Ertragen des Systems, worauf das Erklären und Rechtfertigen hinzielt, von der ganzen Gesellschaft zu leisten ist. Der Staat kann Entscheidendes dazu beitragen. Jedoch sind die politischen Parteien, sind Forschung und Lehre, sind die Schulen und sind vor allem die Massenmedien nicht weniger wichtig. In diesem Zusammenhang ist es nicht gleichgültig, wenn der Sozialkundeunterricht die Schüler gegen die Marktwirtschaft indoktriniert oder wenn — wie vor allem um 1970 — Medien dem Verstehen des Systems entgegenwirken. Nicht

---

[48] S. Sachverständigenrat (Anm. 34), Tz. 35*.

[49] *Otto Schlecht*, Wettbewerb als ständige Aufgabe, Tübingen 1975.

[50] Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft (Anm. 46); *Otto Schlecht* (Anm. 37), S. 29 ff.

[51] S. noch einmal Anm. 44. Überlegungen einer Korrektur sind derzeit unter dem Namen der „Privatisierung" aktuell. S. dazu aus jüngerer Zeit etwa *Helmut Lecheler*, Privatisierung — Ein Weg zur Neuordnung der Staatsleistungen?, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 28. Jg., 1980, S. 69 ff. m. eing. Nachw.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur „der Staat", sondern die im Staat verfaßte Gesellschaft muß das komplizierte Gefüge der sozialen Marktwirtschaft verstehen; nicht nur „der Staat", sondern die in ihm verfaßte Gesellschaft muß an die Richtigkeit des Konzepts glauben. Das ist nicht einfach machbar, und durch nichts zu garantieren. Hier ist jeder, der Marktwirtschaft will, gefordert, beizutragen — kaum jemand aber so sehr wie die Wirtschaftswissenschaftler.

2.2 Die Unfähigkeit des Rechts, soziale Marktwirtschaft zu gewährleisten

2.2.1 Keine Verfassungsgarantie der sozialen Marktwirtschaft

Soziale Marktwirtschaft ist so insgesamt eine Leistung, die aus der Gesellschaft heraus und durch den Staat, in dem sie verfaßt ist, stets neu erbracht werden muß. Die Gesellschaft und die Kräfte der staatlichen Politik können sich dieser Aufgabe auch nicht zulasten des Rechts, insbesondere auch nicht zulasten der Verfassung entschlagen. Selbst wenn die soziale Marktwirtschaft im Grundgesetz verankert wäre, könnte das die soziale Marktwirtschaft nicht gegen das Schwanken, das Mißtrauen und letztlich die Ablehnung der Gesellschaft garantieren.

Vielleicht wäre eine solche Verfassungsklausel zuweilen ein hilfreiches Argument. Wohl aber wögen die Nachteile juristischer Fixierung und Interpretation und der Anteil der Gerichte an der Wirtschaftspolitik, der daraus erwüchse, diesen Vorteil wieder auf[52]. Natürlich ist das Recht das zentrale Medium, um soziale Marktwirtschaft herzustellen[53]. Und gewiß ist die Verfassung in einem Verfassungsstaat der bedeutsamste Rahmen staatlicher Marktwirtschafts-Politik[54]. Aber die Verfassung kann die Leistung, soziale Marktwirtschaft auf den Weg zu bringen und auf dem Weg zu halten, der Gesellschaft und ihren politischen Exponenten nicht abnehmen. Dazu ist die soziale Marktwirtschaft zu komplex, zu differenziert, zu weitreichend, zu tatsächlich, zu viel und zu vielfältige Wirklichkeit.

---

[52] S. dazu Expertenkommission über die Vorbereitung einer Totalrevisoin der (Schweizerischen) Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, Bern 1977, Art. 31; Bericht, Bern 1977, S. 76 ff., insbes. S. 77 Mitte.

[53] S. *Franz Böhm*, Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung, Stuttgart u. Berlin 1937; *Walter Schmidt-Rimpler*, Artikel „Wirtschaftsrecht", in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, Stuttgart u. a. 1965, S. 686 ff.; *Ludwig Fröhler* (mit *Peter Oberndorfer*), Das Wirtschaftsrecht als Instrument der Wirtschaftspolitik, Frankfurt 1969; *Ernst-Joachim Mestmäcker*, Recht und ökonomisches Gesetz (Amn. 9), insbes. S. 11 ff., 100 ff., 297 ff.

[54] *Hans F. Zacher*, Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1965, S. 63 ff. (im folgenden: Wirtschaftsverfassung).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.2.2 Insbesondere: Die Unbestimmtheit des Konzepts

Dazu ist „soziale Marktwirtschaft" aber auch *in sich* zu unbestimmt. Müller-Armack hat die „soziale Marktwirtschaft" als einen „der Ausgestaltung harrenden, progressiven Stilgedanken" erfunden[55]. Seitdem wurde „soziale Marktwirtschaft" bekannt und verkündet, pragmatisch realisiert und theoretisch diskutiert, aber nicht als Ordnung fixiert[56]. Eine konsensfähige, operationale, normative Definition fehlt bis heute.

Die Kürze der Zeit, die mir das Programm zugesteht, verbietet es mir, den Befund zu umschreiben, den ich auf der Suche nach normfähigen Aussagen über die soziale Marktwirtschaft, insbesondere

— über den Markt, seinen Primat und die ordnungspolitische Aufgabe des Wettbewerbs,

— über die administrative Wirtschaft und die Lehrformeln von ihrer Subsidiarität und ihre Marktverträglichkeit

— und über Sollen und Grenzen eines marktkonformen Interventionismus

gefunden habe[57]. Jedenfalls: Dieser Befund läßt sich nicht in Verfassungsnormen umsetzen, die nicht entweder unter einem Mangel an realer Praktibilität oder unter einem Mangel an Stringenz leiden. Insgesamt ergäbe sich allenfalls ein vages, mehrdeutiges Gefüge, in dem eine Ungewißheit die andere potenzierte. Das Bundesverfassungsgericht endlich, zur Handhabung solchen Verfassungsrechts angerufen, stünde vor einer extremen Wahl zwischen anfechtbarer wirtschaftspolitischer Ingerenz oder paralysierendem judicial selfrestraint[58].

---

[55] *Alfred Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik (Anm. 17), S. 10. Zur Bedeutung dieses Charakters s. *Reinhard Blum* (Anm. 11), S. 95, 122 f.

[56] Aus der jüngsten Literatur s. etwa *Reinhard Blum,* Artikel „Marktwirtschaft, soziale", in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5, Stuttgart u. a. 1980, S. 153 ff.

[57] Eine knappe Skizze dieses Befundes in: *Hans F. Zacher,* Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: Stimmen der Zeit, Bd. 198, 1980, S. 319 ff. (320 ff.), demnächst auch „Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft", Jahrbuch der Bitburger Gespräche, 1980. Eine eingehendere und mit Material belegte Darstellung s. demnächst in: *Hans F. Zacher,* Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, Festschrift für Georg Wannagat, Köln u. a. 1981.

[58] S. dazu *Peter Badura,* Richterliches Prüfungsrecht und Wirtschaftspolitik, in: Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Ludwig Fröhler, Berlin 1980, S. 321 ff. m. w. Nachw.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2.3 Erklärungen für die Erhaltung der sozialen Marktwirtschaft

2.3.1 Die vollendeten Tatsachen

Wie also kann die Politik den Pfad der sozialen Marktwirtschaft gleichwohl durchhalten? Darauf gibt es bisher vor allem eine historische Antwort: die Macht der vollendeten Tatsachen. Wir haben die soziale Marktwirtschaft noch, weil sie einmal — zwischen 1948 und 1957 — rechtlich und faktisch ins Werk gesetzt wurde und weil dies mit der Erinnerung an einen einzigartigen wirtschaftlichen Aufstieg verbunden ist.

Aber gesellschaftliche Erfahrung vergißt sich noch leichter als individuelle. Nachhaltiger mag daher wirken, daß der Aufbau der sozialen Marktwirtschaft einen Besitzstand der Machtverteilung im Staatsapparat, zwischen Staat und Gesellschaft und innerhalb der Gesellschaft geschaffen hat. Jede Ausweitung administrativer Wirtschaft, jede Entwicklung zum Interventionismus und selbst jede ordnungspolitische Schwenkung müßte diesen Besitzstand der Machtverteilung verändern — oder jedenfalls das, was als „natürliche" Entwicklung dieser Machtverteilung erwartet wird. Wem etwa käme eine Investitionslenkung zugute? Den Verlierer kennt man. Aber wer sollte an Macht gewinnen? Diese Ungewißheit hemmt den Schritt solcher Forderungen.

Juristisch entspricht dem, daß das, was als soziale Marktwirtschaft aufgebaut wurde, die Spielräume unserer Verfassung so besetzt hat, daß neue Interventionismen oder neue Zweige administrativen Wirtschaftens die Verfassung immer mehr gegen als für sich haben[59]. Was so wie die soziale Marktwirtschaft zugleich mit der Verfassung ins Werk gesetzt wurde und so lange unter ihr gelebt hat, hat schon deshalb die Vermutung der Legitimität für sich. Das andere muß sich rechtfertigen. Aber schon von vornherein bestand zwischen der freiheitlichen, rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes und der sozialen Marktwirtschaft ein hohes Maß an sachlicher Entsprechung[60]. Daran ändert die Formel des Bundesverfassungsgerichts von der „wirtschaftspolitischen Neutralität" des Grundgesetzes nichts. Sie besteht, wie das Bundesverfassungsgericht selbst schon 1954 ausführte, „lediglich darin, daß sich der Verfassungsgeber nicht ausdrücklich für ein bestimmtes Wirtschaftssystem entschieden hat"[61]. Dies ermögliche „dem Gesetzgeber die ihm jeweils sachgemäß erscheinende Wirtschafts-

[59] Exemplarisch etwa *Matthias Schmidt-Preuß*, Verfassungsrechtliche Zentralfragen staatlicher Lohn- und Preisdirigismen, Baden-Baden 1977, S. 77 ff.; *Helmut Bäumler*, Investitionslenkung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 95. Jg., 1980, S. 625 ff.

[60] *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 89 ff. m. w. Nachw.

[61] Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, S. 7 ff. (17 f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politik zu verfolgen, sofern er dabei das Grundgesetz beachtet"[62]. Dies aber — nämlich: das Grundgesetz zu beachten — fällt leicht, solange der Gesetzgeber die Linie der sozialen Marktwirtschaft verfolgt.

2.3.2 Anpassung und Entfaltung

Aber natürlich hätten die vollendeten Tatsachen nicht genügt, soziale Marktwirtschaft überleben zu lassen, wenn sie Erstarrung bedeutet hätten. Die soziale Marktwirtschaft aber, wie sie nach 1948 aufgebaut worden war, war ein offenes System. Die Unschärfe des Konzepts war nicht so sehr Last als Chance.

Schon die Spannung zwischen der Schwäche der Definition und der Stärke der Idee erwies sich als eine Kraftquelle von größter Mächtigkeit. Auf der einen Seite hielt die Schwäche der Definition das System offen für Entwicklung und Anpassung. Auf der anderen Seite führte die Stärke der Idee dieser Entwicklung und Anpassung unablässig Intelligenzen zu, die sie brauchte. Und weil sich das Bundesverfassungsgericht der verfassungs-juristischen Usurpation der sozialen Marktwirtschaft durch Hans-Carl Nipperdey[63] versagt hatte, konnten diese Intelligenzen und Energien auf das Wirtschaften und auf die Politik verwendet werden und mußten sie nicht so sehr dafür verbraucht werden, sich den Richtern verständlich zu machen.

Ich kann aus der Entwicklung, die sich so vollzog, hier nur das folgende herausgreifen. Die Anpassung des politischen und rechtlichen Rahmens der Marktwirtschaft führte diese so nahe als möglich an zwei zentrale politische Ziele der Zeit heran: an das demokratische und an das soziale. Zwischen Rechtsstaat und Marktwirtschaft besteht aprioriische Verwandtschaft[64]. Zwischen Marktwirtschaft, Demokratie[65] und Sozialstaat[66] aber stehen a priori auch Fremdheit und Mißtrauen. Die

[62] Ebenda, S. 18. S. nunmehr auch das Mitbestimmungsurteil des BVerfG: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 50, S. 290 (338).

[63] *Hans Carl Nipperdey,* Die Grundprinzipien des Wirtschaftsverfassungsrechts, in: Deutsche Rechtszeitschrift, 5. Jg., 1950, S. 193 ff. = Recht Staat Wirtschaft, Bd. 3, 1951, S. 223 ff.; Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik, Schriftenreihe der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe, Heft 10, 1954 = Wirtschaft und Wettbewerb, 4. Jg., 1954, S. 211 ff.; Wirtschaftsverfassung und Bundesverfassungsgericht, Kartellrundschau, Heft 2, 1960 (3. Aufl., 1965) = Wirtschaftsordnung und Menschenbild, Geburtstagsgabe für Alexander Rüstow, Köln 1960, S. 39 ff.

[64] Das schließt Spannung nicht aus. Verhältnis von Rechtsstaat und Wirtschaft s. *Hans F. Zacher,* Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 95 ff. und *Reiner Schmidt* (Anm. 30), S. 97 ff., 227 ff. Neuestens etwa *Peter Badura,* Marktwirtschaftliche Freiheit im Verwaltungsstaat, in: Grenzen der Staatstätigkeit in der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 93, Köln u. a. 1980, S. 77 ff.

[65] S. dazu *Hans F. Zacher,* Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 90 ff. m. w. Nachw.

[66] S. dazu noch einmal die in Anm. 57 gegebenen Hinweise.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung seit 1948 hat aber gerade hier Einsicht und Verträglichkeit gestiftet[67].

2.3.2.1 Die demokratische Dimension der Entwicklung

Die demokratische Entwicklung hatte einen besonders anspruchsvollen Weg umsichtig zu gehen[68]. Sie mußte vermeiden, daß die Demokratie ihre Entscheidungskraft überschätzt und mehrheitsdemokratische Herrschaft über die Wirtschaft an die Stelle des Marktes[69] tritt. Und doch mußte sie der demokratischen Grundstimmung Rechnung tragen, indem sie dem Volk, von dem alle Gewalt ausgeht, mehr Anerkennung seiner Souveränität anbot, als das tägliche Plebiszit der Marktbürger[70].

Einer der Wege, der hierzu beschritten wurde, war, daß die Erklärungs- und Rechtfertigungslast der sozialen Marktwirtschaft institutionell ernst genommen wurde. Am deutlichsten umschrieben ist diese Funktion im Gesetz über den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz. Beide Gesetze zusammen etablieren einen Prozeß des Austausches über wirtschaftliche Diagnosen, Prognosen, Bewertungen und Entscheidungsvorhaben zwischen dem Sachverständigenrat, der Bundesregierung und gesellschaftlichen Kräften. Beide Gesetze betonen die Verantwortung der Politik für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und die bekannten „magischen" Ziele. Beide aber auch betonen

---

[67] *Alfred Müller-Armack,* Fortschreibung der sozialen Marktwirtschaft, in: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für Franz Böhm, Tübingen 1975, S. 449 ff. (455): „Was nottut ist, daß wir uns für die Zukunft darüber klar werden, daß die Erfolge der sozialen Marktwirtschaft erzielt wurden durch die Sichtbarmachung einer Gesamtordnungskonzeption, in der die Kräfte des Marktes mit denen der sozialen Sicherung und der gesellschaftlichen Befriedigung eine Verbindung eingehen."

[68] Dazu *Walter Leisner* (Anm. 38), S. 163 ff.

[69] Ein Lösungsweg, der hier nicht weiter verfolgt werden kann, ist der Einbau unabhängiger, mehr aus dem Sachverstand als aus dem Mehrheitswissen legitimierter, „technokratischer" Institutionen (wie vor allem der Bundesbank, des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Monopolkommission, hinsichtlich der Unabhängigkeit begrenzt auch des Bundeskartellamtes, hinsichtlich des Aufgabenkreises hingegen begrenzt auch des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder usw.). S. dazu *Wolfgang Fikentscher,* Wirtschaftskontrolle ein Verfassungsgrundlagenproblem, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 1971, S. 789 ff. Zu den wichtigsten Erscheinungen der Verwirklichung s. z. B. *Herbert v. Arnim,* Gemeinwohl und Gruppeninteressen, Frankfurt 1977, S. 315 ff., 356 ff., 369 ff.; s. auch *Gottfried T. W. Dietzel,* Sachverständigenräte als neue Staatsorgane?, in: Der Staat, B. 17, 1978, S. 582 ff.

[70] S. *Walter Leisner* (Anm. 38), S. 166 ff. Zu dem im Neoliberalismus verbreiteten Bild der marktwirtschaftlichen Demokratie durch das Plebiszit der Marktbürger s. ferner auch *Hans F. Zacher,* Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 92 f. m. eing. Nachw.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“[71]. Gerade darüber, wie die wirtschaftliche Verantwortung der staatlichen Politik im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung erfüllt werden kann, findet also auf höchster Ebene ein Gespräch statt, das in der fachlichen wie in der weiteren Öffentlichkeit erklärend und rechtfertigend zu wirken vermag. Eine Reihe weiterer Institutionen nehmen an der Erfüllung dieser Erklärungs- und Rechtfertigungslast teil: Bundesbank[72], Bundeskartellamt[73], Monopolkommission usw.[74]. Die älteste, wenn auch nie normativ benannte Tradition hat der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft[75]. Schließlich ist auch an die Kooperation der Bundesregierung mit den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten zu denken[76]. Natürlich bedarf es bei alledem der Medien, damit der Bürger etwas „davon hat“. Doch das System gibt den Medien Stoff, den sie den Bürger vermitteln können.

Nicht minder wichtig ist, daß dieses institutionelle System den Bürgern den Eindruck vermittelt, Regierung und Parlament hätten die Zügel letztlich doch in der Hand. Schon die Vielzahl der Gutachten und Berichte, die an Regierung und Parlament gehen, läßt dies selbstverständlich erscheinen. Warum sollte man sich so sehr informieren und beraten lassen, wenn man keine Schlüsse daraus ziehen könnte und wollte. Einen Schritt weiter gehen die konjunktur- und strukturpolitischen Programme und Pläne der Regierung. Selbst die Erklärung der Regierung, ein konjunkturpolitisches Programm sei hic et nunc nicht am Platze, vermittelt dem Bürger den Eindruck, die Regierung könne

---

[71] S. zu den Einzelheiten etwa *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 34 ff.

[72] Vor allem durch ihre Öffentlichkeitsarbeit.

[73] Hervorzuheben sind in diesem Rahmen vor allem die Jahresberichte des Bundeskartellamts.

[74] Zu weiteren einschlägigen Institutionen und Techniken s. *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 39 ff., 42 ff., 48 ff., 54 ff., 94 ff.; *Herbert v. Arnim* (Anm. 69), S. 315 ff., 356 ff., 369 ff., 384 ff. Weitere Nachw. s. dort. Ergänzend s. auch *Kurt Jantz*, Zur Struktur und Wirkungsweise des Sozialbeirats, in: Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Festschrift für Helmut Meinhold, Stuttgart u. a. 1980, S. 285 ff.

[75] S. zu diesem *Waldemar Koch*, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, in: Erwin Beckerath u. Herbert Giersch (Hrsg.), Probleme der normativen Ökonomik und der wirtschaftspolitischen Beratung, Berlin 1963, S. 405 ff.; *Hans Möller*, Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft, Sammelband der Gutachten von 1948 - 1972, Göttingen 1973, S. XVII ff.; *Claus Wegner*, Möglichkeiten und Grenzen wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Diss. rer. pol. Aachen 1974, S. 50 ff.

[76] S. zu dieser Praxis *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsrecht (Anm. 25), S. 33. Zuletzt s. etwa „Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1980“.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Wirtschaft steuern, wenn sie es für richtig halte. Den Schlußstein bildet die permanente konjunkturpolitische Ausrüstung der Bundespolitik[77] durch das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz — eine Ausrüstung, die kaum gebraucht „im Schrank hängt". Man kann fast sagen, daß das konjunkturpolitische Instrumentarium einer modernen Regierung den Herrschaftsinsignien früherer Jahrhunderte gleicht. Auch mit ihnen wurde die Herrschaft nur zum Ausdruck gebracht, nicht aber regiert. Mit dem Reichsschwert wurde nicht gekämpft. Es wies den Kaiser aus.

Ein vordergründiger Demokrat wird dies vielleicht für zynisch halten. Aber auch für die Volkssouveränität kommt es darauf an, daß sie ihren Kompromiß mit der Wirklichkeit findet.

2.3.2.2 Die soziale Dimension

Der sehr viel alltäglicher spürbare Grund dafür, daß die soziale Marktwirtschaft sich konsolidiert hat, ist freilich der, daß sich die Bundesrepublik trotz, ja wegen ihrer Marktwirtschaft überzeugend auch als Sozialstaat darstellen konnte[78].

Dabei darf nicht übersehen werden, daß Marktwirtschaft, Marktwirtschaftspolitik und Marktwirtschaftsrecht schon in sich Soziales leisten:

— durch die Sorge für Wettbewerb und Vollbeschäftigung, die auf eine weite Streuung der Teilhabe am wirtschaftlichen Geschehen und an der Primärverteilung hinwirken;

— durch die Minderung und Kontrolle von Abhängigkeitsverhältnissen im wirtschaftlichen Geschehen (z. B. durch die Bindungen marktbeherrschender Unternehmen, durch Verbraucherschutz und Arbeitsrecht);

— durch die intervenierende Abschwächung intertemporaler, intersektoraler und interregionaler ökonomischer Spannungen;

— vor allem aber endlich durch ihre Effizienz, d. h. durch den Wohlstand, den sie produziert, und die Gütermasse, die sie auch der Umverteilung verfügbar macht[79].

---

[77] S. die eingehende Darstellung bei *Reiner Schmidt* (Anm. 30), S. 180 ff.; *Herbert v. Arnim*, Volkswirtschaftspolitik, 2. Aufl., Frankfurt 1976, S. 151 ff. S. ferner Grundfragen der Stabilitätspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, Gutachten 8. Bd., Bonn 1977, S. 619 ff., zum folgenden insbes. S. 656 ff.

[78] S. dazu und zum folgenden noch einmal die Hinweise in Anm. 57. Alle weiteren Nachw. zum folgenden s. grundsätzlich an dem dort zuletzt angegebenen Ort.

[79] *Eduard Heimann*, Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme, Tübingen 1963: „Die überwältigend wichtige Frage ist die nach der Größe des zur Umverteilung bestimmten Ganzen. ... Umverteilung mag beträchtliche mo-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gleichwohl bedarf die soziale Marktwirtschaft, soll das Gemeinwesen ein Sozialstaat sein, der sozialpolitischen Ergänzung, die *das* Soziale leistet, was die Marktwirtschaft immanent nicht leisten kann. Die soziale Marktwirtschaft und Sozialpolitik kamen in dem gemeinsamen Kampf gegen die Not der Nachkriegszeit aufeinander zu. Immer mehr aber produzierte die Marktwirtschaft Wohlstand und folgte ihr die Sozialpolitik auf dem Fuße, indem sie das Spektrum ihrer Ziele um die Wohlstandsteilhabe — um die Teilhabe an dem von der Marktwirtschaft produzierten Wohlstand — erweiterte.

Hatte das Verbundsystem von Marktwirtschaft und Sozialpolitik zunächst also damit begonnen, die mehr oder minder direkt und klar artikulierten Verfassungsziele der Hilfe gegen Not, der Freiheit, der Gleichheit und der Sicherheit[80] zu verwirklichen, so fügte die Entwicklung schließlich das ungeschriebene Ziel des Wohlstands[81] hinzu[82]. Heute läßt sich sagen, daß die Sozialpolitik diesen ökonomischen „Grundwerten" unserer Gesellschaft und unseres Gemeinwesens in der Reihenfolge „Hilfe, Sicherheit, Gleichheit, Freiheit und Wohlstand", die Marktwirtschaft dagegen in der umgekehrten Reihenfolge „Wohlstand, Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und Hilfe" dient. Unsere Gesellschaft, der es schwerfallen würde, eines dieser fünf Ziele zurückzusetzen, sieht

---

ralische Tugend haben und auch den Armen eine bescheidene Hilfe bringen; aber die eigentliche Waffe gegen die Armut, d. h. gegen Knappheit, ist industrielle Expansion allein."

[80] Der topos der Sicherheit als Verfassungswert vollendet damit — zunächst — eine weite Reise: von der frühneuzeitlichen Sehnsucht nach Sicherheit vor Unordnung und äußeren Feinden über das frühe rechtsstaatliche Ideal der Sicherheit des Bürgers gegen den Staat (Sicherheit vor Verhaftung, Sicherheit vor Inanspruchnahme von Eigentum, Sicherheit der Wohnung — Sicherheit also als eine Dimension der Freiheit) über die Gewährleistung der Sicherheit gegenüber dem Angriff anderer Privater (i. S. der polizeirechtlichen Formel „Sicherheit und Ordnung") durch den bürgerlichen Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts bis hin zur Gewährleistung erworbener oder doch minimaler Existenzbedingungen im Rahmen der „sozialen Sicherheit" der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Verfassungsrechtlich ist diese „soziale Sicherheit" Kernbestandteil der Sozialstaatlichkeit.

[81] S. dazu *Gert Nicolaysen,* Wohlstandsvorsorge, in: Hamburg Deutschland Europa, Festschrift für Hans Peter Ipsen, Tübingen 1977, S. 485 ff.

[82] S. zu diesen Zielen etwa auch *Lothar Böckels, Bodo Scharf, Hans Peter Widmayer,* Machtverteilung im Sozialstaat, München 1976, S. 32 f., 36 ff. — Mit diesem Satz ist ein Aspekt des Themas angesprochen, den im Text auszubreiten der vorgegebene Raum nicht gestattet: Der Wandel der „Grundwerte" des Gemeinwesens und ihr Verhältnis zu den „Grundwert"-Aussagen der Verfassung. „Grundwert"-Aussagen der Verfassung und vitale „Grundwerte" der Gesellschaft (und also auch Prioritäten der Politik des Gemeinwesens, in dem diese Gesellschaft verfaßt ist) erscheinen als zwei einander sich überschneidende Kreise, die jeweils ihre eigene Entwicklung aufweisen — wobei die verfassungsrechtliche Entwicklung durch die Notwendigkeit textlicher Aussage (oder hilfsweise: der Artikulation durch das Verfassungsgericht) gekennzeichnet ist. Diese Konstellation prägt auch das Verhältnis von Verfassung, Politik und Wirtschaft (s. noch einmal Anm. 54).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sie so durch die soziale Marktwirtschaft und eine sie wesentlich ergänzende Sozialpolitik[83] gleichermaßen verfolgt[84].

Doch nicht nur dies verbindet Marktwirtschaft und Sozialpolitik. Für unseren sozialen Rechtsstaat nicht weniger wichtig ist die Wesentlichkeit des Rechts[85] für beide Bereiche. Wie Franz Böhm immer wieder betont hat, ist Marktwirtschaft ein Phänomen einer „Zivilrechtsgesellschaft"[86]. Vielfältige Differenzierungen von Eigentum und Verfassungsfreiheit sowie Modelle, Verträge und Vertragsvollzüge überschaubar zu machen, sind notwendig, um Marktwirtschaft als auf Dauer angelegtes System zu ermöglichen. Die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs erfordert desgleichen die Regulative des Rechts. Und der intervenierende Staat erstickte dennoch die so konstituierte Privatwirtschaft, wenn er nicht durch die Regeln des öffentlichen Rechts gebunden werden könnte und würde.

Für eine Gesellschaft, die in solchem Maße wie die unsere gewöhnt ist, Güter im Rahmen des Rechts zu haben, zu nutzen, zu produzieren und zu verteilen, wäre es unerträglich, nicht auch den anderen Weg, Güter bereitzustellen und zu verteilen, die Sozialpolitik, im Rahmen des Rechts zu gehen, dort nicht wieder auf die Rechtsmacht des Individuums, seine Interessen zu verfolgen, zu treffen, dort nicht wieder zu sehen, wie Recht Verhalten berechenbar macht, dort nicht wieder vom Recht Erwartungen eröffnet zu bekommen und als geschützt zu erfahren. Da unsere Sozialpolitik, wo sie mit dem einzelnen umgeht, fast immer Sozialrecht ist, bleibt das Recht aber als soziale Struktur erhalten, auch wenn der Bürger vom Raum der Marktwirtschaft in den Raum der Sozialpolitik wechselt.

An dieser Stelle freilich setzt die Kritik am „Anspruchsdenken" derer ein, denen unser Sozialrecht Leistungen zuteilt. Sie hat gegenüber Fehlentwicklungen gewiß manche Berechtigung. Im Kern aber ist einzuwenden, daß sich eine Gesellschaft, die in solchem Maße umverteilt

[83] S. dazu (unbeschadet der Anm. 78) zuletzt etwa *Fritz Abb*, Die ordnungspolitische Bedeutung und Qualität der Sozialpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Festschrift für Helmut Meinhold, Stuttgart u. a. 1980, S. 83 ff. Eine grundlegend andere Konzeption des Verhältnisses von Wirtschafts- und Sozialpolitik wird unternommen bei *Hubert Voigtländer*, Von der wirtschaftspolitischen zur gesellschaftspolitischen Entscheidungsfindung, in: Martin Pfaff u. Hubert Voigtländer, Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 257 ff., ebenfalls m. w. Nachw.

[84] Zu „Freiheit und Wohlfahrt" als Ergebnis der sozialen Korrektur des Kapitalismus s. *Eduard Heimann* (Anm. 79), S. 150 f.

[85] Zu Symptomen sowie — besorgten und wirklichen — Fehlentwicklungen s. *Wilhelm Henke*, Die Sozialisierung des Rechts, in: Juristenzeitung, 35. Jg., 1980, S. 369 ff.

[86] S. dazu (m. eingehenden Nachw. aus dem Werk Böhms) *Hans F. Zacher*, Wirtschaftsverfassung (Anm. 54), S. 107 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wie die unsere, und in der wir alle nicht nur zu Umverteilungsgebern, sondern — vom Kindergeld bis zur Pension, von der Beihilfe bis zum Lastenausgleich — zu Umverteilungsnehmern geworden sind, nicht leisten kann, die Sicherheit von Ansprüchen nur denen zu gewähren, die etwas haben, und nicht auch denen, denen gegeben wird, weil sie etwas nicht haben. Recht für die Wirtschaft und Rechtslosigkeit in der Sozialpolitik müßte das Recht auch in der Marktwirtschaft krank machen. Um mit Müller-Armack zu reden: „Die Schaffung eines sozialen Rechts ist geradezu eine Voraussetzung für das Funktionieren der Marktwirtschaft[87]."

3. Bleibende und neue Herausforderungen

Habe ich so mehr und mehr ein irenisches, ja pastorales Bild der Harmonie zwischen Sozialer Marktwirtschaft und unserem rechtlichen und politischen System gezeichnet, so kann ich damit kaum mehr sagen, als daß man mit Glück und den richtigen Leuten den Weg der sozialen Marktwirtschaft wohl finden kann.

Unsere soziale Marktwirtschaft hat dieses Jahrzehnt aber nicht nur mit gelösten, sie hat es auch noch mit ungelösten, gefährlichen Problemen betreten[88]. Ich kann hier nur vier herausgreifen, die mir für das Dreieck von Marktwirtschaft, Recht und Politik besonders wichtig zu sein scheinen[89]:

(1.) das stets gefährdete Gleichgewicht von Marktwirtschaft und Sozialpolitik,

(2.) die Überwucherung des Marktes durch die Vielzahl der speziellen „irregulären" Märkte,

(3.) der Schwund der marktwirtschaftlichen Ambiance durch das Gegenüber konzentrierter Unternehmen und einer universellen, gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft und

(4.) die Unfähigkeit unseres politischen, rechtlichen und ökonomischen Systems, über unser mehr und mehr ebenso allgemeinstes wie knappstes Gut, nämlich standortgebundene Lebensqualität, zu disponieren.

---

[87] Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik (Anm. 17), S. 197.

[88] S. etwa *Peter Hubert Köppinger*, Die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft, 1979.

[89] S. noch einmal die einf. Hinw. oben (Abschnitt A I). Mit besonderem Nachdruck seien die dort erwähnten europäischen und internationalen Aspekte genannt. Daß diesen im folgenden kein eigener Abschnitt gewidmet werden konnte, ist nur mit der Knappheit des zur Verfügung stehenden Raumes zu erklären.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.1 Die Alternativität von Markt und Sozialpolitik

So sehr Markt und Sozialpolitik aufeinander verwiesen sind, damit die Marktwirtschaft wirklich eine soziale Marktwirtschaft ist, so schwierig ist es auch, die Waage zwischen Markt und Sozialpolitik zu halten[90].

In diesem Sinne ist die Alternativität von sozialer Sicherheit durch den Markt und durch den Staat zu sehen. Sicherheit läßt sich steigern, indem Rechtsverhältnisse — z. B. Arbeits- und Mietverhältnisse — zum Schutz der Schwächeren ungleich gestaltet werden. Doch können damit die von diesen Rechtsverhältnissen gemeinten Austauschvorgänge der Marktwirtschaft entfremdet werden. Ökonomisch diskutieren wir das etwa als die Belastung der Unternehmen[91] mit Sozialkosten der Arbeit. Weiter reicht die Möglichkeit der Marktwirtschaft, soziale Sicherheit durch Sparen, Vermögensbildung und Privatversicherung zu gewähren. Gleichwohl war die Sozialpolitik der letzten Jahrzehnte eine Einbahnstraße in Richtung auf die öffentliche Sicherung.

Eine andere Dimension des Problems eröffnet sich in der Alternativität von Erwerbseinkommen und Sozialeinkommen. Die Versuchung ist groß, den Verteilungskampf vom strapaziösen marktwirtschaftlichen Verteilungskampf mehr und mehr auf den meist kollektiven und für den einzelnen also weniger anstrengenden Kampf um den Umverteilungsanteil zu verlagern[92]. Es ist eine große Kunst, die Sozialeinkommen zwar wirkungsvoll, aber doch so zu gestalten, daß sie den Leistungswillen, ohne den Marktwirtschaft nicht existieren kann, nicht zersetzen — anders ausgedrückt: die Sozialeinkommen so zu gestalten, daß sie Armut verhindern, aber nicht zur „Armutsfalle" der Nation werden.

Schließlich wird oft gefragt, wo und wie es die Marktwirtschaft verändert, wenn immer mehr Einkommen und Gewinne von der Primärverteilung abgezogen und über Staat, Kommunen und Sozialversicherungsträger geleitet werden. Gibt es — wie so oft angenommen und nie bewiesen wird — eine absolute Grenze, an der die Staatsquote mit der Marktwirtschaft unvereinbar wird? Oder kommt — wie ich meine — alles auf die konkrete Gestaltung des Nehmens — auch des Nehmens durch Schuldenmachen —, des Speicherns und des Gebens im Umverteilungsprozeß an?

---

[90] S. zum folgenden noch einmal *Hans F. Zacher* (Anm. 57) u. *Fritz Abb* (Anm. 83) und deren Nachw.

[91] S. dazu ergänzend auch *Jochen F. Kirchhoff* u. *Theodor Pieper*, Grenzen der Belastbarkeit der Unternehmen, in: Gefährdungen der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 37 ff., 52 ff.

[92] S. auch *Peter Bernholz* (Anm. 45), S. 168.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3.2 Das Problem der „irregulären" Märkte

Eine Veränderung, Belastung und Verengung des marktwirtschaftlichen Spiels bedeuten unvollkommene, spezielle, irreguläre Märkte[93] wie Arbeitsmarkt, Agrarmarkt, Wohnungsmarkt, Märkte der Gesundheitsleistungen, Verkehrsmärkte, Märkte schienen- und leitungsgebundener Leistungen usw. Alle stehen in einer besonderen Verantwortung des Rechts; auf vielen finden wir administratives Wirtschaften oder doch spezifischen Interventionismus. Und in bezug auf die meisten steht das politische System unter besonderem Druck. Kollektive, gesellschaftliche Mächte haben eine besondere Position. Mehr oder minder sind diese, insbesondere die Gewerkschaften, Bestandteil des politischen Systems.

Das Modell der ORDO-Liberalen, auf dem die soziale Marktwirtschaft fußt, dachte an den potentiell vollkommenen Markt der Gewerbetreibenden und „ihrer" Konsumenten. Von daher blieben Theorie und Politik der unvollkommenen speziellen Märkte immer eine offene Flanke der Marktwirtschaft. Der soziale Bezug erleichtert es, Situation und Politik der unvollkommenen Märkte als gerade in der sozialen Marktwirtschaft geboten darzustellen. Aber es geht mit diesen Selbstverständlichkeiten viel marktwirtschaftsfremder Vorteil und Nachteil, viel Schaden für verbleibende Märkte und viel Mißverständnis darüber einher, was Marktwirtschaft überhaupt ist.

3.3 Der Schwund von Marktrollen und Marktgeschehen

Marktwirtschaftliche Funktion und Ambiance schwinden ferner kontinuierlich durch zwei parallele Entwicklungen: die Konzentration im Unternehmensbereich einerseits[94] und die Zunahme der Arbeitnehmer unter den Erwerbstätigen — die Ausbreitung der gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft — andererseits[95]. Die

[93] Zu diesem Fragenkreis wurde ich von mehreren wirtschaftswissenschaftlichen Kollegen — insbes. von Herrn Streissler u. Herrn Würgler — auf das Unbefriedigende der Terminologie aufmerksam gemacht. Gemeint sind in diesem Abschnitt jedenfalls nicht schlechthin Märkte, die im Sinne von Monopolen oder Oligopolen „unvollkommen" sind. Gemeint ist vielmehr ganz allein die Distanz zwischen der speziellen Natur verschiedener Märkte und dem „Grundbild" von Märkten, das sich am reinsten im Markt industriell hergestellter Verbrauchsgüter darstellt. Die Unterschiede gehen — und das mag die terminologische Schwierigkeit vor allem ausmachen — in sehr verschiedene Richtungen. Einzelne Nachweise zum folgenden s. bei *Hans F. Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft (Anm. 57).

[94] S. dazu die bisherigen Hauptgutachten der Monopolkommission: 1973/75, 1976/77 u. 1978/79. Hoffnungsvoll für Marktwirtschaft trotz Konzentration: *Hartmut Berg*, Gefährdung der Marktwirtschaft durch Unternehmenskonzentration?, in: Gefährdungen der Marktwirtschaft, FIW-Schriftenreihe, Heft 82, Köln u. a. 1978, S. 23 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Leistungsaustausche vollziehen sich so immer weniger in der marktwirtschaftlichen Interaktion von Angebot, Nachfrage und Austausch unter individuellen Vertragspartnern. Durch die Unternehmenskonzentration wandern die wirtschaftlichen Leistungsaustausche als Dispositionsvorgänge in den Binnenraum der Unternehmen hinein. Die Konsequenzen des Wachstums der Arbeitnehmergesellschaft sind differenzierter. Die Funktion des individuellen Arbeitsvertrags geht weitgehend auf die kollektiven Arbeitsverträge über. Die daran beteiligten Gewerkschaften dringen über Betriebsverfassung, Mitbestimmung und künftig vielleicht auch Vermögensbildung und Investitionslenkung in die Unternehmen ein[96]. Sie stellen so der Konzentration der „hinteren Hand" durch die großen Anteilseigner und Banken eine komplexere, ja allgegenwärtige Konzentration der „hinteren Hand" durch die Gewerkschaften zur Seite.

Für alle diese Entwicklungen können wir sagen, daß marktwirtschaftliche Dezentralisation durch Konzentration abgelöst wird. Genauer: die dezentralisierte konkrete Interaktion vieler, die sich in offenen Systemen begegnen, wird durch organisierte, oft kollektive Entscheidungen in mehr oder weniger geschlossenen Systemen abgelöst[97].

Ganz offensichtlich schwindet mit dieser Entwicklung der Marktwirtschaft der Boden unter den Füßen. Was Fusions- und Monopolkontrolle dagegen ausrichten können, sehen wir. Gegen die Universalität der Arbeitnehmergesellschaft[98] wird bisher kaum auch nur „an-gedacht"[99].

---

[95] S. *Hans F. Zacher,* Staat und Gewerkschaften, Heidelberg, Karlsruhe 1977, insbes. S. 16 ff.

[96] S. zum vorigen etwa „Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft" (Anm. 46), insbes. S. 20, 26 ff., 34 ff. S. a. *Marcus Lutter,* Unternehmensverfassung und Wettbewerb, in: Schwerpunkte des Kartellrechts 1973/74, FIW-Schriftenreihe Heft 71, Köln u. a. 1975. — Zu dem weiteren Thema des Verhältnisses der „Demokratisierung" der Marktwirtschaft s. etwa *Christian Watrin,* Die Demokratisierung der Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Revue d'Allemagne, Bd. III, 1971, S. 861 ff.; *ders.,* Politische Ökonomie der demokratischen Gesellschaft, in: Friedrich A. Lutz, Der Streit um die Gesellschaftsordnung, Zürich 1975, S. 113 ff.; *Walter Leisner* (Anm. 38), S. 183 ff. — S. a. Anm. 47.

[97] S. zur Alternative von „Markt oder Organisation" auch: *Oliver E. Williamson,* Markets and Hierarchies; Analysis and Anti-Trust-Implications, New York und London 1975.

[98] Der Kampf gegen die Aussperrung ist nach dem Kampf um die Mitbestimmung und um die kollektive Vermögensbildung in Händen gewerkschaftlicher Fonds ein weiterer Schritt auf dem Wege des Herrschaftsanspruchs der gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft gegenüber der Gesamtgesellschaft. — Zu den Spannungen zwischen der demokratisch verfaßten Gesellschaft und der gewerkschaftlich verfaßten Arbeitnehmergesellschaft s. auch *Walter Korpi,* Social Democracy in Welfare Capitalism — Structural Erosion, Welfare Backlash and Incorporation?, Swedish Institute for Social Research, Reprint Series, No. 37, Stockholm 1978.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Und immer noch stellt eine Sozialpolitik, die sich primär als Arbeitnehmerpolitik versteht, die Weichen dahin, daß Unselbständigkeit der Selbständigkeit vorzuziehen ist.

3.4 Die neue Knappheit: standortgebundene Lebensqualität

Lassen sie mich nun noch ein Letztes unter den Problemen zur Sprache bringen, die uns die 70er Jahre ungelöst hinterlassen haben. Wirtschaft, Recht und politisches System stehen gleichermaßen ratlos davor, wie standortgebundene Lebensqualität zu einem immer wichtigeren Gut wird, über das zu verfügen auch dort, wo verfügt werden sollte, immer schwieriger wird. Massenwohlstand, die Rede von Lebensqualität, Umweltbewußtsein und „mehr Demokratie" sowie zunehmender Mut zum bürgerlichen Ungehorsam haben das Problem zu der Entzündung gebracht, die in den Fieberanfällen von Wyhl, Brokdorf und Gorleben symptomatischen Ausdruck fand. Wie weit gespannt und schwierig das Problem der Verteilung standortgebundener Lebensqualität[100] ist, zeigt sich in so weit auseinander liegenden Erscheinungen wie der Weigerung Arbeitsloser, der Arbeit nachzuziehen, und dem erfolglosen Ringen um die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. Es zeigt sich in den Reaktionen auf Umweltbelastungen durch wirtschaftliche Unternehmen. Und es äußert sich dramatisch, wo immer die Qualität eines Raumes durch Straßen, Bahnlinien, Probestrecken, Flughäfen, Kraftwerke, Kernbrennstofflagerstätten usw. verändert werden soll.

Bisher arbeiteten, um solche Konflikte zu lösen, wirtschaftliche und administrative Mechanismen parallel. Der wirtschaftliche Mechanismus arbeitete in der Weise, daß von den unmittelbar Betroffenen — den Grundeigentümern usw. — die notwendigen Rechte — freiwillig oder

---

[99] Eine wichtige Kategorie scheint zu sein, wie der staatsstrukturelle Aspekt der Gewaltenteilung auf die „Organisation" der Gesellschaft übertragen werden kann. S. dazu *Helmut Schelsky,* Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, 2. Aufl., 1973; *Hans H. Klein,* Gefährdungen des Prinzips der Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland, in: aus Politik und Zeitgeschichte, Heft B 50/74, S. 50 ff.; *Ernst-Wolfgang Böckenförde,* Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, in: Diether Posser u. Rudolf Wassermann (Hrsg.), Freiheit in der sozialen Demokratie, 1975, S. 69 ff.; *Karl-Heinz Gießen,* Die Gewerkschaften im Prozeß der Volks- und Staatswillensbildung, München 1976, S. 178 ff., 218 ff.; *Hans F. Zacher* (Anm. 95); *Josef Isensee,* Wirtschaftsdemokratie — Wirtschaftsgrundrechte — soziale Gewaltenteilung, in: Der Staat, 17. Jg., 1978, S. 161 ff. — Eine umfassende Bestandsaufnahme des Schrifttums zur Verbandsmacht s. bei *Walter Schmidt,* Gesellschaftliche Machtbildung durch Verbände, in: Der Staat, 17. Bd., 1978, S. 244 ff.

[100] Damit ist mehr und Komplexeres gemeint als die bloße Umweltproblematik. Am umfassendsten ist das Phänomen bisher bei *Fred Hirsch* (Anm. 2) gesehen und behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

im Wege der Expropriation — erworben wurden. Alle weiteren, nicht einzelnen Berechtigten zuzuordnenden Auswirkungen — mit anderen Worten: allgemeine, lokale und regionale Belastungen — aber blieben dem administrativen Verfahren überlassen. Umfassende Anhörungen sollten die Interessen klären und mögliche Vorkehrungen und Kompensationen ermitteln.

Diese Technik funktioniert nicht mehr[101]. Von den Berechtigten wird standortgebundene Lebensqualität nicht selten als schlechthin „nicht verkäuflich" empfunden. Zusätzlich werden auch die Interessen des betroffenen weiteren Raumes auf eine „schillernde" Weise ökonomisch bewertet werden — was etwa in der Abfindung kollektiven Widerstandes gegen ein Vorhaben zutage tritt. Administrativ stoßen die Vorhaben auf dichtere und vielfältigere Widerstände. Eigentumspositionen werden verwendet, um allgemeine Interessen geltend zu machen; und allgemeine Interessen werden vorgebracht, um individuelle Interessen zu schützen. Die Anwälte öffentlicher Interessen haben sich — licite, illicite — unendlich vermehrt. Die Verfahren bringen die notwendige Klärung oft mit erheblicher Verspätung[102].

Eine vielschichtige und drängende ökonomische und nichtökonomische Verteilungsproblematik ist so ungelöst[103]. Der Triumph der sozialen Marktwirtschaft erwuchs daraus, daß sie Verteilungsprobleme löste. Die Unfähigkeit unseres Gemeinwesens, die Problematik der Verteilung standortgebundener Lebensqualität zu meistern, wird die Marktwirtschaft nicht nur behindern. Sie wird die soziale Marktwirtschaft auch diskreditieren.

4. Schlußbemerkungen

Soziale Marktwirtschaft ist eine Gratwanderung. Die aufgeklärten, umsichtigen, disziplinierten Wanderer und die besonnenen, mutigen Führer sind hier durch nichts zu ersetzen. Das politische System kann

---

[101] S. dazu und zum folgenden *Peter Cornelius Mayer-Tasch,* Die Bürgerinitiativbewegung, Reinbek bei Hamburg 1977; *ders.,* Umweltrecht im Wandel, Opladen 1978; *ders.,* Ökologie und Grundgesetz, 1980. — Zum international verbreiteten Versuch, die Lösung im nationalen Plebiszit zu suchen, s. *Malcolm Rutherford,* New Ways of Consulting the People, in: Financial Times vom 9. Nov. 1979, S. 19.

[102] Zur Rolle der Rechtsprechung s. etwa *Richard Pfaff,* Planungsrechtsprechung und ihre Funktionen, Königstein i. T. 1980. Wichtige Aspekte s. auch in: Wirtschaftspolitische Folgerungen aus der Ölverknappung, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI-Studien-Reihe, Heft 27, Bonn 1979, S. 8 ff., insbes. S. 21 f.

[103] Zu dem, was unter dem Aspekt der Umweltökonomie hierzu gesagt werden kann, jüngst etwa *Bruno S. Frey,* Art. Umweltökonomik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart u. a. 1980, S. 47 ff. m. w. Nachw.; *Otto Schlecht* (Anm. 37), S. 24 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht gewährleisten, daß sich solche Mannschaften und solche Führer zusammenfinden. Im Gegenteil: es ist voller Versuchungen, den gefährlichen, schnellen, interventionistischen und administrativen Schritt zu tun. Aber immerhin: Das System erlaubt Mannschaft und Führer, auf dem Grat zu wandern. Und Recht und Verfassung helfen ihnen vielfältig, dort zu bleiben und voranzukommen.

Immer mehr sehen die Gratwanderer sich aber vor neuer Verwirrung. Sie blicken auf die Hänge unter sich und sehen andere auf den Matten unvollkommener Märkte und auf den gesicherten Wegen der Sozialeinkommen einfacher vorankommen. Immer wieder wird der Berg auch von riesigen Gruppen besucht, die geschlossen wandern wollen, während der Grat keinen Platz hat für sie. Die Turbulenzen der neuen Knappheit standortgebundener Lebensqualität zerren an der Balance. So wird die Gefahr immer größer, daß man aufgibt, in die Täler zieht oder — verwirrt und entkräftet — dorthin abstürzt.

Wenn der Grat einmal verlassen wäre, wäre es schwer, auf ihn zurückzukehren. Und bald wüßte man nur noch vom Hörensagen, wie hoch, frei und schön es dort war. Setzen wir deshalb alles daran, damit unsere Gesellschaft um den Sinn weiß, auf dem Grat zu bleiben, und das Geschick hat, dies zu tun. Diese Aufgabe leistet das rechtliche und politische System nicht für uns. Wir haben sie in unserem rechtlichen und politischen System und durch dieses zu leisten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsbeitrag

Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System

Von *Peter Saladin*, Bern

Herr Zacher hat am Ende seines Referates eindrucksvoll die Gratwanderung auf solidem Granit gepriesen und auf Absturzgefahren aufmerksam gemacht. Am Anfang hat er ebenso eindrucksvoll vor Expeditionen nach Utopia gewarnt. Aber reimt sich das? Setzt nicht jede Wanderung ein Ziel voraus, macht sich nicht jeder Wanderer Vorstellungen von den Wegstücken, die er noch nicht sieht, und rüstet er sich nicht umsichtig aus, um die Schwierigkeiten zu meistern, die er beim Rekognoszieren mit dem Fernglas entdeckt hat?

Die Frage ist in einer allgemeinen und in einer besonderen Hinsicht bedrängend für den Juristen, der über das Verhältnis der Sozialen Marktwirtschaft zu Staat und Recht nachdenkt. Allgemein will alles Recht Zukunft gestalten; Rechtswissenschaft ist darum immer auch Zukunftswissenschaft (was sie sich freilich oft selbst nicht klar macht); und auch fruchtbare Staatstheorie ist immer auch Nachdenken über den Staat von morgen. Im besonderen aber ist heute zu fragen, ob die Rollenverteilung zwischen Staat und Recht einerseits, privater Wirtschaft andererseits in Zukunft grundsätzlich die gleiche wie in den letzten Jahren bleiben, ob grundsätzliche Kontinuität dieses Verhältnisses gewahrt werden kann ohne schwere Störungen des sozialen Gefüges und in der Folge auch des politischen Systems. Herr Zacher hat in einer ersten Fassung seines Referates von einer „unbekannten Krankheit" gesprochen, „die unser Wirtschafts-, Rechts- und Gesellschaftssystem befallen" hat. Zwingt uns da nicht unser hippokratischer Eid, entschlossen in die Zukunft zu blicken?

In der Tat lassen verschiedene Indizien vermuten, daß wir an einem Wendepunkt der Weltgeschichte stehen; daß Entwicklungen eingesetzt haben, welche das zwar spannungsvolle, aber insgesamt doch irenische Zusammenleben von Staat und Wirtschaft in Frage stellen. Ich denke an das zunehmende Bewußtsein der Begrenztheit alles Irdischen wie auch an die tatsächliche Austrocknung von Rohstoff- und Schadstoff-Aufnahme-Reserven; ich denke an den „New Enonomic Order", was immer man darunter versteht und wie immer man sich dazu stellt; ich denke

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an physische, psychische, kulturelle und soziale Nah- und Fernwirkungen moderner Technologien; ich denke an Anzeichen von „Verweigerung", von denen Herr Zacher gesprochen hat und die wir zur Zeit in der Schweiz auf beklemmende Weise spüren. Daraus erwachsen für das Verhältnis von Staat und Wirtschaft nach aller Voraussicht Probleme, die zu den von Herrn Zacher zunächst genannten, sozusagen traditionellen Herausforderungen hinzutreten und sie wohl potenzieren.

Anerkennt man die Faktizität solcher Entwicklungen, so stellt sich notwendig die politische Frage par excellence. welche aus ihnen erwachsenden Aufgaben von staatlicher, und welche von nicht-staatlicher Organisation wahrgenommen werden können und sollen, und nach welchen Grundsätzen sie zu erfüllen sind. Genügen aber die Arsenale ökonomischer, juristischer und politikwissenschaftlicher Theorien, wenn es darum geht, in sicherem Fundament verankerte Antworten auf diese Frage zu finden? Im Arbeitskreis 8 haben wenigstens einzelne Diskussionsteilnehmer die Weiterentwicklung der Ordnungstheorie als wichtig und dringlich bezeichnet. Für die (juristische) Staatstheorie gilt m. E. dasselbe: Noch immer ist diese weithin beherrscht vom Gedanken der Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, auch wenn unlängst von prominenter Seite (Konrad Hesse) gezeigt wurde, daß von hier aus die kulturellen und sozio-ökonomischen Probleme heutiger und künftiger Zivilisationen nicht gelöst werden können, daß die Gestaltungskraft des Trennungsgedankens hierfür nicht ausreicht. Neue Ansätze bieten sich durchaus an: so das Prinzip vielfältiger Partizipation von Bürgern und Gruppen an staatlichen Entscheidungen und dasjenige der komplementären Verantwortlichkeit von Staat und Privaten; eine „neue" Theorie des Staates, und damit auch eine „neue" Theorie des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft wurde daraus aber von juristischer Seite bisher noch nicht systematisch entwickelt. Gute Theorie gewährleistet zwar nicht ohne weiteres gute Politik; aber ohne gute Theorie droht die Politik, muß sie nicht gerade an einem Punkt Null einsetzen, noch schlechter zu werden. Und gute Theorie ist auch die Voraussetzung für gutes Recht.

Für die systematische Suche nach neuer Theorie sind wir nun freilich nicht nur mit einer Landkarte ausgerüstet, auf der die angedeuteten Ansätze eingezeichnet sind, sondern auch mit einem Kompaß. Ich meine damit folgendes: Das politische System der Bundesrepublik ist wie dasjenige Österreichs oder der Schweiz bestimmt von Leit-Grundsätzen, welche durch Völkerrecht und Verfassungsrecht anerkannt und gewährleistet sind, vor allem andern durch das Prinzip menschlicher Würde. Diese Prinzipien sind nun zwar eben Grundsätze, d. h. kein Kursbuch, welches die politische Fahrt im Detail regelte. Sie sind aber

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

doch verbindliche Normen und durchaus geeignet, die Richtung staatlichen und mittelbar damit auch privaten Handelns, und sohin auch die Interaktionen zwischen Staat und Wirtschaft zu bestimmen. So zwingt etwa — ein Beispiel — das Grundrecht der persönlichen Freiheit, v. a. das Recht auf Wahrung der körperlichen und der seelischen Integrität den Staat, in der Energiepolitik Prioritäten zu setzen. Er darf z. B. m. E. Kernkraftwerke, denen bekanntlich ein Katastrophenrisiko inhärent ist — auch wenn die Wahrscheinlichkeit eines großen Unfalls von vielen Experten als sehr gering eingeschätzt wird — nur zulassen, wenn sie mit optimaler Sicherheit ausgestattet, wenn sie zur Deckung einer verantwortbaren Energienachfrage erforderlich sind und wenn diese Nachfrage überdies nicht durch weniger gesundheits- und umweltgefährdende Energieträger hinreichend gedeckt werden kann. Die Beachtung solcher verfassungsrechtlicher Prinzipien ist vornehmste Aufgabe des Staates; er kann sie nicht dem Markt überlassen. Der Preis begünstigt zur Zeit den Bau von Kernkraftwerken; selbst wenn er aber kräftig ansteigen sollte, so ist er doch nie adäquates Instrument zum Schutz primärer menschlicher Güter wie eben von Leben und Gesundheit. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, daß hier auch Leben und Gesundheit künftiger Generationen auf dem Spiele stehen. Die Verfassungsprinzipien der Menschenwürde und der persönlichen Freiheit verlangen also im Energiebereich eine Konzeption des Verhältnisses zwischen Staat und Wirtschaft, welche neue, zusätzliche staatliche Ingerenzen einschließt — Ingerenzen, die in tradierten Kategorien wirtschaftsrelevanter Staatstätigkeit nicht recht einzuordnen sind: weder in den juristischen Kategorien von Eingriff und Leistung, von öffentlichem und privatem Recht, von Rechtssatz und Einzelakt, von Vertrag und Verfügung, von Freiheit und Beschränkung, noch wohl, wie ich vermute, in den ökonomischen Kategorien der Ordnungspolitik, der Globalsteuerung, der „administrativen Alternative" (Zacher) und der Intervention. In entsprechender Weise ist der Gestaltungsanspruch anderer verfassungsrechtlicher Leitgrundsätze — und auch ihr Gestaltungsanspruch für andere Wirtschaftsbereiche zu untersuchen. Eine eigentliche Theorie der „leitgrundsatzbezogenen" Staatsaufgaben ist zu entwickeln und entschieden auszurichten auf die mutmaßlichen Zivilisationsprobleme von morgen: eine Theorie, welche den Mut hat, lieb und lahm gewordene „Paradigmata" zu ersetzen oder jedenfalls zu ergänzen; welche die tradierten Dualismen — die „großen Dichotomien" — der Wirtschafts- und der Staatstheorie durch differenzierende oder sogar durch grundsätzlich anders orientierte Konzepte überwindet. Hierfür ist eine intensive interdisziplinäre Zusammenarbeit erforderlich; es ist reichlich merkwürdig, daß Volkswirtschaftler und Staatsrechtler in heißem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bemühen über den Staat nachdenken und doch nur selten auf den Gedanken kommen, dies gemeinsam zu tun.

Solche Theorie ist dann in Rechtsnormen umzusetzen. Ordnungspolitik ist notwendig auch Rechtspolitik — eine alte, aber nicht immer gegenwärtige Erkenntnis. Gestatten Sie mir bitte an dieser Stelle einen kurzen Exkurs; Herr Zacher hat mich dazu ermutigt.

In der Schweiz hat eine Sachverständigenkommission vor zweieinhalb Jahren den Entwurf zu einer neuen schweizerischen Bundesverfassung veröffentlicht. Sie hat — entgegen der Warnung von Herrn Zacher — dabei versucht, eine u. a., ja primär am Leitgrundsatz der Menschenwürde orientierte Wirtschaftsverfassung zu schaffen, eine „Wirtschaftsverfassung der Wirtschaftspolitik" (Fritz Gygi). Allerdings konnte sie sich hierbei eben nicht auf eine umfassende, gefestigte, akzeptierte Theorie stützen. Die wichtigsten Elemente dieser Wirtschaftsverfassung sind die folgenden: Sie garantiert einerseits Freiheit der wirtschaftlichen Betätigung, stellt diese andererseits in den „Rahmen der Gesetzgebung" und trägt dieser auf, vor allem zu regeln, was zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele erforderlich ist[1]; die wichtigsten wirtschaftspolitischen Ziele werden anschließend aufgeführt — von Wachstum ist dabei nicht die Rede[2]. In analoger Weise werden Eigentumsgarantie[3] und Eigentumspolitik (eigentumspolitische Ziele)[4] miteinander ge-

---

[1] Art. 19 Wirtschaftsfreiheit
1) Die private wirtschaftliche Betätigung ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.
2) Die Gesetzgebung muß vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele notwendig sind.
3) Die Gesetzgebung kann die wirtschaftliche Betätigung der Ausländer und ausländisch beherrschten Unternehmen einschränken.

[2] Art. 31 Wirtschaftspolitik
Mit seiner Wirtschaftspolitik soll der Staat vor allem:
a) eine ausgeglichene wirtschaftliche Entwicklung fördern;
b) Arbeitslosigkeit und Teuerung verhüten und bekämpfen;
c) die Währung schützen und die Geldmenge kontrollieren;
d) im Rahmen der Raumordnung die Umwelt schützen;
e) die Versorgung des Landes mit Energie, lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen.
f) für eine sparsame Verwendung von Rohstoffen und Energie sorgen;
g) den öffentlichen und den privaten Verkehr aufeinander abstimmen;
h) die Landwirtschaft schützen und entwickeln;
i) die Außenwirtschaft fördern und auf die Ziele der Außenpolitik abstimmen;
k) Regionen mit erschwerten wirtschaftlichen Bedingungen unterstützen;
l) Wirtschaftszweigen, deren Existenz gefährdet ist, Beihilfe zur Umstellung oder wenn nötig zur Erhaltung leisten.

[3] Art. 17 Eigentumsgarantie
1) Das Eigentum ist im Rahmen der Gesetzgebung gewährleistet.
2) Die Gesetzgebung muß vor allem die Vorschriften enthalten, die zur Erreichung der eigentumspolitischen Ziele notwendig sind.
3) Für Enteignungen und für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist Entschädigung zu leisten.

[4] Art. 30 Eigentumspolitik
Mit seiner Eigentumspolitik soll der Staat vor allem:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

koppelt. Ein besonderer Artikel konstituiert die Unternehmensverfassung[5]; soziale Grundrechte werden ebenfalls statuiert, aber nur in der Form von Gesetzgebungsaufträgen[6]. Hingegen konnte sich die Mehrheit der Kommissionsmitglieder mit einem Bekenntnis zur „sozialverpflichteten Marktwirtschaft" nicht befreunden; Linke und Rechte waren gleichermaßen damit unzufrieden. — Diese Wirtschafts- und Eigentumsverfassung ist freilich in ein Sperrfeuer heftigster Kritik, vor allem von Wirtschaftsseite geraten; die Diskussionen wurden und werden oft erstaunlich irrational ausgetragen, was sich letztlich eben nur wieder erklären läßt durch das Fehlen hinreichender (und hinreichend akzeptierter) theoretischer Grundlegung.

Alles Bemühen um solche Fundierung muß sich bewußt bleiben, daß eine „leitgrundsatzbezogene" Theorie der Staatsaufgaben stets auch eine Theorie der Grenzen staatlicher Aufgaben zu sein hat. Solche Begrenzung muß wiederum verfassungsrechtlich fixiert werden, wie es auch der schweizerische Verfassungsentwurf versucht, vor allem durch den unbedingten Schutz des Wesenskerns auch der ökonomischen Freiheiten. Der Staat wird zwar vermehrt Verantwortung für grundsätzliche und auch für bestimmte konkrete wirtschaftspolitische Entscheide (etwa im Energiebereich) übernehmen müssen, und der Wirtschaftende

---

a) die Umwelt vor übermäßiger oder das Gemeinwohl schädigender Beanspruchung schützen;
b) eine sparsame Nutzung des Bodens, eine geordnete Besiedlung des Landes und harmonische Landschafts- und Siedlungsbilder fördern;
c) die natürliche und die kulturelle Eigenart des Landes wahren;
d) eine übermäßige Konzentration von Vermögen und Grundeigentum verhüten;
e) volkswirtschaftlich oder sozial schädliches Gewinnstreben bekämpfen;
f) für eine gerechte Umverteilung des Bodenwertzuwachses sorgen;
g) das Eigentum, das gemeinnützigen Zielen dient und das Eigentum, das vom Eigentümer selbst genutzt wird, schützen und fördern;
h) eine angemessene Vermögensbildung der natürlichen Personen fördern.

[5] Art. 29 Ordnung des Unternehmens
1) Die Gesetzgebung über Unternehmen regelt:
a) die Rechte der Kapitalgeber;
b) die Zuständigkeit der Leitungsorgane;
c) die Mitbestimmung der im Unternehmen Tätigen an den Unternehmensentscheidungen;
d) die Rechtsstellung der von Unternehmensentscheidungen direkt betroffenen Dritten.
2) Der Staat sorgt dafür, daß die im Unternehmen Tätigen nach Möglichkeit wirtschaftlich gesichert sind und sich am Arbeitsplatz persönlich entfalten können.

[6] Art. 26 Sozialrechte
1) Der Staat trifft Vorkehren,
a) damit jedermann sich nach seinen Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden kann;
b) damit jedermann seinen Unterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten kann, und damit jeder Arbeitnehmer vor einem ungerechtfertigten Verlust seines Arbeitsplatzes geschützt ist;
c) damit jedermann an der sozialen Sicherheit teilhat und besonders gegen die Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Verlust des Versorgers gesichert ist;

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wird in größerem Maße Autonomie mit rechtlich verfaßter Verantwortung zu paaren haben. Doch die Aufgaben müssen geteilt bleiben; eine Zusammenlegung von Staat und Wirtschaft kreiert den Wirtschaftsstaat und beseitigt den Rechtsstaat; er bietet, wie die Erfahrung zeigt, gerade nicht die Gewähr dafür, daß Verfassungsprinzipien wie Menschenwürde und Gesunderhaltung der Umwelt hinreichend ernst genommen werden.

d) damit jedermann die für seine Existenz unerläßlichen Mittel erhält;

e) damit jedermann eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden kann, und der Mieter vor Mißbräuchen geschützt ist.

2) Der Staat schützt die Familie und die Mutterschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenfassung der Diskussion

Zu den Referaten von Glastetter und Stützel

Von den vier abgegebenen Voten galten deren zwei dem Korreferat. Dieses wurde als unnötig polemisch und in gewissen Passagen als empörend empfunden; es belege geradezu die Feststellung des Referenten, wonach die ökonomische Theorie der Gewerkschaften von den deutschen Nationalökonomen vernachlässigt werde. Die vom Korreferenten geübte Sprachkritik wollte ein Votant auf mangelnde Kenntnis der gewerkschaftlichen Praxis zurückgeführt wissen.

An Substantiellem der eigentlichen Thematik ist in den vorgetragenen Voten nur zweierlei zur Sprache gekommen: die Funktion der Gewerkschaften und ihre reale Absicherung. Einigkeit bestand wohl darüber, daß die Gewerkschaften im Kreise der Verbände insofern eine Besonderheit darstellen, als sie Menschen organisieren, die ihre Arbeitskraft zu Markte tragen. Dennoch blieb die Frage nach dem Zweck der Gewerkschaften in der Beantwortung kontrovers: Selbstzweck behauptete einer der Votanten, Ordnungs- und Gestaltungskraft von Wirtschaft und Gesellschaft meinte ein anderer Votant. Es blieb auch offen, ob die Qualifizierung der Marktwirtschaft als „soziale Marktwirtschaft" diese auseinanderliegenden Standpunkte nicht versöhnen müßte. Opposition erwuchs der Auffassung des Referenten, die Gewerkschaften hätten die benötigte „reale Befestigung" noch nicht erfahren. Ein Votant rief geradezu aus, dies dürfe es auch nicht geben. Ein anderer vertrat die Ansicht, es bedürfe dazu nicht der überbetrieblichen Mitbestimmung, die betriebliche Mitbestimmung reiche aus, und nur diese sei mit der Marktwirtschaft vereinbar, insoweit sie den Marktmechanismus nicht störe. Alles in allem hat die „Grauzone" des Gewerkschaftsverständnisses durch die Diskussion keine wesentliche Aufhellung erfahren.

Zu den Referaten von Zacher und Saladin

Nur drei Aspekte der Referatsthematik sind in der Diskussion aufgegriffen worden. Ein Votant wollte mehr Gewicht auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen der Bundesrepublik — insbesondere im EG-Rahmen — gelegt haben, weil der Marktwirtschaft von außen gewisse Gefahren drohten. Wenn eine Tendenz zu wieder mehr internationalem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interventionismus festgestellt werden kann, müsse darin eine potentielle Beschränkung der Marktfreiheit gesehen werden; die Preispolitik der EG und das Seerecht dienten als Beispiele. Einem andern Votanten ging es um die Flexibilität im Leistungsbereich der Unternehmungen und des Staates. Der bloßen Besitzstandwahrung von Anspruchsberechtigten müßten Grenzen gesetzt sein, denn die Konjunkturschwankungen bewirkten Änderungen in der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft. Die Marktwirtschaft erfordert, daß entstandene Besitzstände immer wieder in Frage gestellt werden. Ein drittes Votum galt der Zukunftsproblematik und wollte die Rechtsschöpfung stärker darauf verpflichten, künftige Entwicklungen vorausschauend einzufangen, weil bei einem Nachhinken der Rechtsordnung Fehlentwicklungen oft kaum mehr gemeistert werden könnten. Der Referent nahm in seinem Schlußwort dieses Begehren auf und verdeutlichte seine genannten neuen Herausforderungen der Rechtsordnung mit je einem Beispiel, nämlich: Abbau von überzogener Sozialversicherung, Verminderung von Marktunvollkommenheiten, Fusionskontrolle und Umverteilung regionaler Nachteile.

Hans Würgler, Zürich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Leitung: Ernst Dürr, Nürnberg

Mittwoch, 17. September 1980, 14.30 - 15.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft*

Von *Bernhard Gahlen*, Augsburg

1. Einleitende Bemerkungen

Anfang Mai dieses Jahres fand in Madrid unter der Schirmherrschaft der OECD ein internationales Symposium über Industriepolitiken für die achtziger Jahre statt[1]. Das Thema, welches die Vorbereitungskommission für diese Tagung mir zugedacht hat, scheint demnach wichtig zu sein. Dieses war wohl der Grund, warum die Vorbereitungskommission in einer Plenumsveranstaltung die Strukturpolitik als einzige Politik in Verbindung mit der Sozialen Marktwirtschaft erörtern läßt. Nach der OECD-Konferenz habe ich gewisse Hemmungen, zum Thema zu sprechen[2], weil sich zunächst unter den europäischen Teilnehmern eine so breite Übereinstimmung herausstellte, daß das Thema heute nicht mehr kontrovers erscheint. Nach all den Jahren der wissenschaftlichen und politischen Debatte um die Strukturpolitik ist verständlich, daß sich die extremen Positionen abgeschliffen haben. So nimmt der Stand der Dinge diesem Referat jede Spannung. Es widerstrebt mir aber, sie dadurch wieder einzuführen, daß ich einen ideologischen Konflikt zwischen der Strukturpolitik und der Sozialen Marktwirtschaft konstruiere, der rhetorisch wirkungsvoll sein mag, aber der Sache nicht dient.

Lediglich W. Galenson verwies bei der OECD-Konferenz auf den ideologischen Charakter, den das Thema im Gegensatz zu Europa in den USA habe. Auf der einen Seite stehe Milton und Rose Friedmans[3] Buch „Free to Choose", welches nur den Markt verherrliche, seit Wochen als Nummer Eins auf der Bestsellerliste für Sachbücher. Auf

---

* Für eine kritische Durchsicht danke ich Fritz Rahmeyer.

[1] International Symposium on Industrial Policies for the 80's, Madrid, May 5—9, 1980. Organized by the Spanish Ministry of Industry and Energy in cooperation with and under the patronage of the OECD.

[2] Den ersten Entwurf dieses Vortrages habe ich vor der OECD-Konferenz geschrieben; die endgültige Fassung danach. Nach den umfangreichen Dokumenten, die zum Thema vorliegen, kann ich auf Literaturhinweise weitgehend verzichten (vgl. die Tagungsbände und die Zwischenberichte zur Strukturberichterstattung — s. auch Anm. 12).

[3] *Milton* and *Rose Friedman*, Free to Choose, A Personal Statement, New York and London 1980.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der anderen Seite gäbe es zahlreiche vernachlässigte Strukturprobleme, für die der Steuerzahler zu spät und dann zu gründlich aufkommen müsse.

In unserem Lande und speziell in unserer Vereinigung ist das Thema meines Referats schon immer mit wissenschaftlicher Gründlichkeit behandelt worden. Auf frühere Untersuchungen von Bernhard Harms[4] und Werner Sombart sowie die Züricher Tagung[5] möchte ich verweisen. In Erinnerung rufen möchte ich auch die Luzerner Tagung unseres Vereins[6]. Weiterhin haben Wissenschaftler an Hochschulen und Instituten ständig zum Thema publiziert[7]. Auch in der wissenschaftlichen Beratung ist das Thema nicht vernachlässigt worden. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft[8], der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung[9] und die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel[10] haben neben

---

[4] *Bernhard Harms,* Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, 2. Aufl., Berlin 1929.

[5] *Werner Sombart,* Die Wandlungen des Kapitalismus, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 175, München und Leipzig 1929.

[6] Heinz König (Hrsg.), Wandlungen in der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 26, Berlin 1962. — Fritz Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen in der wachsenden Wirtschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 30, Berlin 1964.

Auf diese älteren Behandlungen des Themas bin ich kurz eingegangen in: *Berhard Gahlen,* Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, in: Gottfried Bombach, Berhard Gahlen und Alfred E. Ott (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 6, Tübingen 1977, S. 3 - 26. In diesem Band finden sich auch viele Literaturhinweise zum Thema.

[7] Da festgelegt wurde, daß das Referat samt Fußnoten maximal 20 Seiten umfassen darf, verzichte ich auf eine Bibliographie. In dem folgenden Buch — *Hans Besters,* Neue Wirtschaftspolitik durch Angebotslenkung. Offene Fragen überbetrieblicher Investitionsplanung und vorausschauender Strukturpolitik, Monographien der List-Gesellschaft e. V., N. F., Bd. 3, 1979 — findet man auf den Seiten 235 - 248 enggedruckt eine Literaturübersicht. Aber auch sie ist keinesfalls vollständig. Das Thema ist danach von der Wissenschaft nicht vernachlässigt worden. — Vgl. auch: *W. Reeder,* Strukturpolitik — Systematische Auswahlbibliographie, in: Material zu Problemen der Strukturpolitik, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Bonn 1977, S. 146 - 160.

[8] Staatliche Interventionen in einer Marktwirtschaft, Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft, BMWI-Studienreihe, Bd. 24, Bonn 1977.

[9] Die einschlägigen Textstellen gibt an: *Werner Meißner,* Die Lehre der fünf Weisen. Eine Auseinandersetzung mit den Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Köln 1980, S. 139 - 162. Dort findet man auch die Kritik am Sachverständigenrat.

[10] Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977. — Relevant sind auch mehrere Bände der Schriftenreihe der Kommission. — Aus den Schriften im Umfeld der Kom-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anderen Gremien Rat erteilt. Selbstverständlich haben sich die internationalen Organisationen mit dem Thema befaßt[11]. In fast allen Ländern gibt es formelle und informelle Gruppen, die die Problematik behandeln. Die Bundesrepublik Deutschland experimentiert mit der Strukturberichterstattung[12].

Meine Aufgabe liegt damit in einer Reduktion der Komplextität des Themas. Die Kollegen, die immer dieselben Konferenzen wie ich besuchen, mögen verzeihen: Sie erfahren nichts Neues. Vor dem Plenum unserer Vereinigung versuche ich eine Standortbestimmung zum Verhältnis von Strukturpolitik und Sozialer Marktwirtschaft. Dabei möchte ich auf Definitionen, die in Luzern geklärt worden sind, nicht eingehen. Inhalt meiner Ausführungen ist in erster Linie die Industrial Policy — um den internationalen Terminus zu verwenden. Es werden nun behandelt: die Strukturprobleme in den achtziger Jahren (2.), die Anpassungsprobleme (3.) und die Gestaltungsprobleme (4.) des Strukturwandels.

2. Zu den Strukturproblemen in den achtziger Jahren

Die Herausarbeitung und Bestimmung der Probleme des Strukturwandels ist angesichts der Debatte um „echte" oder „unechte" Strukturprobleme die erste Aufgabe, die die Wissenschaft beim Thema dieses Referats lösen muß. Strukturpolitik ist Teil der gesamten Wirtschaftspolitik. Ihr ist nicht geholfen, wenn jedes Problem zum Strukturproblem erklärt wird. Worin liegen dann unsere Strukturprobleme? — Ich gehe auf einige Argumente ein, die in diesem Zusammenhang immer wieder genannt werden, um einen *extremen* strukturpolitischen Bedarf zu begründen.

---

mission verweise ich lediglich auf: a) Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Anmerkungen zu einem Gutachten, Beiträge von Bonus, Gahlen, Hax, Helmstädter, Kaufer, Ramser und Rothschild, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 135, 1979, S. 98 bis 149. b) *Ernst Helmstädter,* Gestaltete Expansion bei Vollbeschäftigung. Strukturwandel als Erkenntnis- und Gestaltungsaufgabe, in: Ifo-Studien, 1979, S. 1 - 18.

[11] Eine Literaturübersicht über EG-Studien gibt: *Fritz Franzmeyer,* Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Sonderheft 130, 1979. — Die OECD-Dokumente wurden auf der bereits zitierten SIP-80's zusammengestellt.

[12] DIW, HWWA, IfW, Ifo und RWI haben im Sommer 1977 Vorstudien — über: Konzeption einer Strukturberichterstattung für die Bundesrepublik Deutschland, Möglichkeiten und Grenzen der Analyse sektoraler Strukturentwicklungen — vorgelegt. 1979 erschienen die fünf Zwischenberichte. Im Herbst 1979 veranstaltete das IW und der BDI eine Tagung zum Thema. BDI/IW, Strukturberichterstattung. Informationsinstrument der Wirtschaftspolitik?, Köln 1980. Die Endberichte der fünf Institute sollten sich der Fertigstellung nähern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachfrageschwäche — Dieses Argument hat Tradition. Für die absehbare Zukunft ist es m. E. nicht relevant. Seine Beliebtheit kommt daher, daß häufig gegen Lehrbuchweisheiten wie: Man darf Partial- und Totalanalyse nicht verwechseln und: Wirtschaften geschieht in der historischen Zeit — verstoßen wird. Partielle Sättigungserscheinungen sind eine Selbstverständlichkeit. Aus ihr folgen keine totalen Sättigungstendenzen. In der historischen Zeit sehen wir immer nur, was geschehen ist. Wir wissen nicht, wohin die Reise geht. Der Markt als Entdeckungsverfahren wird aber geleugnet, wenn vom Teil aufs Ganze und vom Wissen über die Vergangenheit auf die Zukunft geschlossen wird[13].

Verlangsamung und Beschleunigung des technischen Fortschritts — Wie ambivalent die Debatte um Strukturprobleme ist, zeigt sich besonders beim technischen Fortschritt. Stagnationstheoretiker sehen keine Basisinnovationen mehr. An die Auseinandersetzung um die Schlüsseltechnologien sei dabei erinnert. Andere verweisen darauf, daß eine neue Welle von Produktinnovationen (nicht nur) im Gefolge der Mikroelektronik und Biotechnologie bevorstehe, oder daß die Welle von Produktinnovationen das Ergebnis der Stagnation sei[14]. Wie dem auch sei, interessant ist, daß beiden möglichen Entwicklungen Strukturprobleme zugeschrieben werden.

Beschleunigung des Strukturwandels — Die viel gehörte Behauptung, die Strukturänderungsgeschwindigkeit habe sich erhöht, ist einmal wegen der Meßprobleme nicht zu belegen. Zum anderen ist zu fragen, ob eine Änderung der Strukturänderungsgeschwindigkeit überhaupt Strukturprobleme hervorruft. Wir haben viel Strukturwandel bewältigt, ohne von Strukturproblemen zu sprechen. Die Diskussion um die Geschwindigkeit des Wandels zeigt eigentlich nur, daß nicht der Wandel selbst das Problem ist. Es geht um die Rahmenbedingungen: Bei möglichst stetigem und raschem Wachstum kann viel Strukturwandel bewältigt werden.

---

[13] Ein Blick auf die Verschuldung der Konsumenten in den USA belegt, daß das Sättigungsargument nicht zutrifft. Psychologisch habe ich Verständnis für die These: Unternehmer sehen partielle Sättigung, Wissenschaftler diagnostizieren sie. Bewußt wird, wo es nicht weitergeht. Die Neuentwicklung oder die Chancen des Strukturwandels werden nicht gesehen. Dieses ist ein generelles Argument. An ihm scheiden sich Planer und Marktwirtschaftler.

[14] Vgl. hierzu: *Keith Pavitt*, Technical Innovation and Industrial Development, in: Futures, Dez. 1979, S. 458 - 470 und Febr. 1980, S. 35 - 44; Keith Pavitt (ed.), Technical Innovation and British Economic Performance, London 1980. — Wenn Pavitt Recht hat, dann dürfen wir nach der neuen Welle von Produktinnovationen mit einer von Prozeßinnovationen rechnen. Außerdem gehört nach seiner Ansicht die Bundesrepublik Deutschland in den kleinen Kreis der erstklassigen Länder, die eine besondere Kapazität für industrielle Innovationen haben (neben Schweden und der Schweiz).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wandlungen in der internationalen Arbeitsteilung — Hier wird vor allem auf die neuindustrialisierten Länder (NIC'S) verwiesen. Auch diese Argumentation halte ich für übertrieben. Bislang exportierten wir mehr Industriegüter in die NIC'S als umgekehrt[15]. Außerdem wandelt sich die internationale Arbeitsteilung ständig.

Strukturwandel und Globalsteuerung — Seit einiger Zeit wird hervorgehoben, daß die Globalsteuerung (was eigentlich selbstverständlich ist) selektiv wirkt. Hieraus wird geschlossen, von der Globalsteuerung zur Struktursteuerung überzugehen. Andere sprechen von der Logik, daß der reinen Wettbewerbsphase (angeblich die sechziger Jahre) nach dem Zwischenspiel der Globalsteuerung nun die Strukturpolitik folgen müsse. Solche Argumentationen verraten eine seltene Logik: Müssen nicht mehr so erfolgreiche Staatsinterventionen immer durch mehr Interventionen ersetzt werden[16]?

Ich habe nur einige gängige Argumente gestreift, die alle mit Strukturwandel und Strukturpolitik zu tun haben. Sie können aber eine Strukturpolitik *allein* nicht begründen. Für den Ökonomen basiert Politik auf Theorie. Bei der Globalsteuerung war dieses klar. Brauchen wir demnach eine Strukturtheorie? Gibt es ein strukturtheoretisches Defizit? —Gemeinhin nennt man in diesem Zusammenhang Thesen über Stadien und Stufen der Entwicklung, die These vom Produktzyklus und vor allem die Dreisektorenhypothese. Diese Muster der Entwicklung erlauben es jedoch nicht, Strukturprobleme zu identifizieren und Ansatzpunkte der Strukturpolitik zu formulieren[17].

---

[15] OECD, The Impact of the Newly Industrializing Countries on Production and Trade in Manufactures, 1979.

[16] Es war aufschlußreich, daß bei dem zitierten SIP 80's der OECD die Bundesrepublik Deutschland unterrepräsentiert war. Außerdem fällt auf, daß eine internationale Querschnittsanalyse zwischen Planungsaktivität und wirtschaftlichem Erfolg negativ ist. Japan fällt hier heraus. Doch bleibt zu fragen, ob die Strategien von MITI auch in den achtziger Jahren noch erfolgreich sind, wenn Japan Vorreiter wird. Interessant sind hier die unterschiedlichen Strategien zwischen den USA (kleine innovative Unternehmen) und Japan (Kooperation Staat/Industrie) bei der Mikroelektronik. — Besonders deutlich drückt den Sachverhalt *Michael Ellmann* aus. Er bespricht- St. Holland, Beyond Capitalist Planning, New York 1979 und schreibt: „The two papers about West Germany and the need for planning there read very oddly to a Briton. Britain, a notoriously unsuccessful country, has had a full range of experiences with planning, . . . The Federal Republic of Germany, a notoriously successful country, . . ., has managed much better without any planning" (in: Challenge, Jan.—Febr. 1980, S. 60). Letzteres ist zwar übertrieben. Aber ich fand es genau so seltsam, als Stuart Holland (MP) bei SIP 80's den Industrieländern mehr Planung empfahl.

[17] Vgl. hierzu Ernst Helmstädter (Anm. 9, S. 8 ff.). — Ich habe den letzten Absatz so deutlich nach der Lektüre der Zwischenberichte zur Strukturberichterstattung formuliert. Dort spielen diese „Gesetze" immer noch eine Rolle.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dennoch: Politik, basierend auf Theorie, interessiert uns hier. In diesem Sinne würde ich alles das unterstreichen, was Herr Neumark in seiner Einleitungsansprache zur Tagung in Luzern gesagt hat[18]. Die gesuchte Theorie ist natürlich nicht eine spezielle Strukturtheorie. Sie ist unsere allgemeine Wirtschaftstheorie. Entweder wir finden aus ihr heraus einen Zugang zum Problem oder gar nicht. Ich bin sehr optimistisch, daß der nicht zu leugnende Fortschritt der Wirtschaftswissenschaften in den letzten Jahren zu einer mehr wissenschaftlich fundierten Einschätzung des Themas Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft führt.

Als wir 1976 in Ottobeuren das Thema behandelten, hob ein führender Theoretiker hervor, daß er mit dem Thema Strukturpolitik wenig anfangen könnte. Theoretisch sei alles klar. Hingewiesen wurde auf Walras und Wachstumsgleichgewichte. Unter den Annahmen dieser Modelle gibt es keine Strukturprobleme und keine Notwendigkeit der Strukturpolitik. Aus den Annahmen folgen klare Aussagen, die zu Sprichwörtern geworden sind: Wachstum ist mit Strukturwandel verbunden; Strukturwandel beinhaltet Chancen und Risiken etc.

Doch versucht die Wirtschaftstheorie mehr als früher, beobachtbares Verhalten der Marktteilnehmer zu erklären. Lassen Sie mich einige Beispiele nennen: Wir wissen, warum es sich nicht lohnt, alle Informationen zu sammeln; Wir wissen, warum es sinnvoll ist, informelle und formale Kontrakte zu haben; Wir wissen, warum Fixpreismodelle mehr Sinn als Flexpreismodelle auf den meisten Märkten machen; etc. Was folgern wir daraus? — Wir können nicht mit wirtschaftspolitischen Schlußfolgerungen aus der Walras-Welt weiterkommen, wenn wir diese Welt so drastisch in Frage stellen[19]. Ich frage demnach nach den makroökonomischen Konsequenzen der neuen realistischen Mikroökonomik. Bis heute gibt es nur eine mikroökonomische Fundierung der Walras-Welt[20]. Bei dieser Sachlage ist es unzulässig, vom rationalen Mikroverhalten auf ein akzeptiertes Makroergebnis zu schließen.

---

[18] Fritz Neumark (Hrsg.), Strukturwandlungen.

[19] M. E. hat Tobin auf diesen Sachverhalt in Kritik an Friedman zuerst hingewiesen. Siehe meinen Beitrag: Arbeitslosigkeit und Inflation als Problem der wirtschaftspolitischen Beratung, in: Kazimierz Laski, Egon Matzner und Ewald Nowotny (Hrsg.), Beiträge zur Kritik der neoklassischen Ökonomie (Festschrift Rothschild/Steindl), Berlin, Heidelberg, New York 1979, S. 145 - 164. Der verstorbene Okun hat ihn immer betont: *Arthur Okun*, The Invisible Handshake and the Inflationary Process, in: Challenge 1980, S. 5 bis 12. — Die Konsequenzen zog jetzt auch Solow: „... a reasonable theory of economic life". — *Robert M. Solow*, On Theories of Unemployment, in: The American Economic Review, Vol. 70, 1980, S. 10.

[20] Hier stimme ich den Schlußbemerkungen voll zu: *E. Roy Weintraub*, The Microfoundations of Macroeconomics. A Critical Survey, in: Journal of Economic Literature, Vol. XV, 1977, S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieses wird häufig mit semantischen Tricks versucht, indem eine makroökonomische Situation als „freiwillig" und/oder „natürlich" bezeichnet wird. Beispiele werden jedem rasch einfallen.

Letzten Endes folgt aber aus der fehlenden mikroökonomischen Fundierung der Makroökonomik, daß das, was auf der Mikroebene vernünftig ist, gesamtwirtschaftlich noch längst nicht akzeptiert wird und daß Kompensationskriterien bislang unvollkommen sind. Als Konsequenz folgt, daß wir in allen Ländern Strukturpolitik haben, und daß sie meist schlecht ist[21].

Wir können uns die fehlende Mikrofundierung nicht semantisch erschwindeln. Das rationale Mikroverhalten tangiert andere, die dann durch makroökonomische Fehlentwicklungen betroffen sind. Meist sind die makroökonomischen Fehlentwicklungen gar nicht klar. So sind aber z. B. explizite und implizite Kontrakte für die beteiligten Mikroeinheiten vorteilhaft. Sie betreffen aber Nichtbeteiligte. Dasselbe gilt für Abstriche bei der Informationssuche, bei Einschränkungen der Mobilität etc. Es gilt vor allem bei der Asymmetrie von Kosten und Gewinn beim Strukturwandel. Die Kosten tragen wenige Betroffene. Ihr Protest ist auf der Mikroebene rational. Der Nutzen des Strukturwandels ist für die große Mehrheit weit weniger fühlbar. Mit zunehmendem Wohlstand werden die „Kosten" des Strukturwandels immer weniger akzeptiert. Wir leisten es uns zunehmend, den Zwängen des Marktes zu entfliehen. Man hat bereits vom Verlust der protestantischen Ethik gesprochen.

Doch hat die Mehrheit der Bevölkerung eine sehr anspuchsvolle Zielfunktion. Gleichzeitig werden mehr Wohlstand, weniger Inflation, mehr und bessere Beschäftigungsmöglichkeiten, mehr Sicherheit und Immobilität, etc. angestrebt. Die existierende gemischte Wirtschaftsordnung kann diese Zielkombination nicht garantieren. Der Ökonom präferiert in diesem Zusammenhang die Marktlösung. Doch muß man realistisch einschätzen, inwieweit die Marktlösung überhaupt durchsetzbar ist. So paradox es erscheinen mag: Wenn auf die reine Marktlösung gepocht wird, dann landen wir im Endeffekt bei einem Interventionismus, den niemand will[22]. Strukturpolitik fällt damit typischer-

[21] Es ist erstaunlich, wie wenig bei strukturpolitischen Erörterungen das jeweilige Referenzsystem des Sprechers transparent wird. Gerade Bürokraten, die ständig am Markt intervenieren, tun gern so, als gäbe es keine (schlechtere) Strukturpolitik. Ich habe Verständnis dafür, daß sie vor dem Hintergrund eines reinen Marktmodells argumentieren. Es gibt ihnen Freiheit, nach Belieben und ohne Kontrolle zu intervenieren.

[22] Hierzu ein Beispiel: Auf dem 3. Forum des DI (Wachstum — warum, wozu, wodurch?, Köln 1978) führte der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein die Vorzüge des marktwirtschaftlich gesteuerten Strukturwandels vor (S. 37 - 49). In der Diskussion wurde die Lage der Kieler Werft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weise in das Gebiet der second-best-Lösungen. Hierzu kann die Ökonomie durchaus beitragen. Meine zentrale These ist, daß Strukturpolitik, wirtschaftswissenschaftlich betrachtet, darauf hinausläuft, den marktwirtschaftlichen Anpassungs- und Entdeckungsprozeß über second-best-Lösungen möglichst gut zu sichern. Radikale Vorschläge, die nur auf den Markt setzen, zerstören in der Realität die marktwirtschaftlichen Elemente. Dieses werde ich nun anhand der traditionellen strukturpolitischen Ziele Erhaltung und Anpassung (3.) und Gestaltung (4.) näher ausführen. Vielfach wird argumentiert, daß in den strukturpolitischen Fragen politische und ökonomische Kategorien einander durchdringen. Dem ist so. Gerade deswegen sollten wir als Ökonomen das Gebiet nicht allein der Politik überlassen. Denn der politische Druck ist auf jeden Fall stark genug[23].

3. Positive Anpassungspolitik

Ich habe diesen Terminus der OECD bewußt als Überschrift über dieses Kapitel gesetzt. Einmal verdeutlicht er das angedeutete Paradoxon der Strukturpolitik. Zum anderen — und darauf gehe ich zunächst ein — macht er klar, welches die bedeutsamste Aufgabe der Strukturpolitik ist: Sie hat für die Anpassung an den Strukturwandel zu sorgen. Nachdem sich der Nebel über den großen Schlagworten gelichtet hat[24], ist dieses eine ernüchternde Feststellung. Diese Problematik kann man besonders gut an den gängigen Termini Negativ- und Positivliste verdeutlichen. Man glaubt demnach wissen zu müssen, wohin die Reise nicht mehr geht und wohin sie gehen soll. Wenn man die Terminologie schon akzeptiert[25], dann ist Strukturpolitik in erster Linie eine Politik der Negativliste. Die zentrale Frage ist: Wie stellen

---

industrie angesprochen. Dieses Problem sei natürlich anders zu beurteilen, antwortete er (steht nicht im Tagungsband). — Dieses Beispiel belegt (und es ist typisch), daß es nicht genügt, den Marktmechanismus einfach zu beschwören. Der Ökonom als Agent des Marktes muß sich hier mehr einfallen lassen. Ansonsten geraten wir in die Situation, daß der Marktmechanismus etwas für Sonntagsreden ist.

[23] Mit dieser Anmerkung beziehe ich mich nicht auf die so beliebte Debatte um Verstaatlichung versus Entstaatlichung. Es geht auch nicht um eine Politik- und Bürokratieschelte. Ich plädiere nur dafür, daß man die Fakten realistisch einschätzt. Gerade weil wir als Ökonomen erklären können, warum Politiker und Bürokraten in ihren jeweiligen Systemen so unökonomisch arbeiten, sollten wir gegenhalten.

[24] Ich meine natürlich: Investitionslenkung, Gestaltete Expansion etc.

[25] Wie die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel nachwies, sind die Kategorien Positiv- und Negativliste nicht nützlich (Gutachten, S. 129). Es wäre ratsam, wenn diese Debatte zu Ende gebracht würde. Vgl. aber *Gerhard Fels*, Sind Strukturprognosen möglich?, in: BDI/IW, Strukturberichterstattung, S. 162, 163.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wir sicher, daß Strukturwandel stattfindet oder wie verhindern wir, daß überholte Strukturen erhalten bleiben?

Als Ökonomen können wir zahlreiche Gründe für den Strukturwandel auf der Angebots- und Nachfrageseite angeben: technischer Fortschritt, Nachfrageänderungen, demographische Entwicklungen, Änderungen internationaler Rahmenbedingungen etc. Unser Problem sind dann die Bereiche, die auf der Schattenseite des Strukturwandels stehen. Aber bereits hier beginnt die Unsicherheit. Können wir überhaupt eine „Absterbeordnung" — wie dieses oft respektlos genannt wird — aufstellen? Ist es sinnvoll, nach einer Absterbeordnung zu verfahren? — Auf beide Fragen gibt es keine klaren Antworten.

Alle Faktoren, die Strukturwechsel auslösen, entwickeln sich nicht unbedingt nach einer Trendfunktion. So sind z. B. Nachfrageänderungen nicht irreversibel. Neue technische Entwicklungen können Trends umkehren. Spezialisierungspotentiale können entwickelt und Marktnischen erfolgreich besetzt werden. Dieses hat es immer gegeben. Deshalb ist die Idee einer Absterbeordnung für Branchen (Negativliste) unsinnig. Auch kann der Ökonom der Strukturerhaltung nicht jeden Wert absprechen. Der Welthandel ist nicht so frei, wie wir es gern hätten. Der Zugang zu wichtigen Produktionsfaktoren und Versorgungsgütern ist nicht automatisch gesichert. So haben wir uns den Autarkieargumenten zu stellen. Andererseits sollte man sich vom Erhaltungsargument nicht zu sehr beeindrucken lassen. Es gibt immer genügend Sachwalter, die dieses erfolgreich verfechten. In der Folge gibt es Erhaltungsbereiche. Sie geraten (zu) rasch in den außerökonomischen Bereich. Damit bilden sich Besitzstände heraus: Es wird erwartet, daß ganze Bereiche der ökonomischen Betrachtung ständig entzogen bleiben. Dieses ist unangemessen, weil auch in diesen Bereichen Wandel stattfindet. Lassen Sie es mich deutlicher sagen: In den Marktbereichen der Ökonomie kontrolliert der Markt; in den Erhaltungsbereichen sollten Ökonomen mehr kontrollieren[26].

Das Hauptproblem ist aber, daß vom Strukturwandel negativ Betroffene immer überzeugend für Nichtanpassung oder Erhaltung votieren. Da zudem Anpassungskrisen meist regionale Krisen sind, gibt es eine Koalition von Arbeitgebern, Gewerkschaftlern und regionalen

[26] Sie sollten vor allem immer wieder prüfen, ob sich die Bedingungen nicht geändert haben, unter denen wir erhalten. Sind damit nicht Änderungen der Regulierung vernünftig? — Wenn Ökonomen hier nicht tätig sind, werden Lösungen von Interessenten und Bürokraten erarbeitet. Weiterhin könnten Wege gezeigt werden, wie man die Argumente für Erhaltung entschärfen kann. Stellt man z. B. auf die Gefährdung des internationalen Handelns gegen nationale Krisen bei Handelspartnern ab, so kann es rational sein, wichtige Importe auf möglichst viele Bezugsländer zu verteilen. Auf diese Art und Weise werden die Risiken der Importabhängigkeit vermindert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Politikern gegen den Strukturwandel. Damit bin ich erneut beim Hauptproblem: Wie erfolgt die Anpassung an den Strukturwandel? — Drei Modelle lassen sich unterscheiden: (A) Die reine Marktlösung, (B) Keine Anpassung oder Erhaltung oder (C) Positive Anpassungspolitik. Meine bereits angedeutete Haupthypothese lautet nun: Das Beharren auf A führt in den meisten Fällen zu B; nur C führt noch näherungsweise zu A. A, B und C beinhalten eine Strategie und ein Ergebnis. Für den Ökonomen ist das Ergebnis B nicht generell akzeptabel. Er will also als Ergebnis die Anpassung. Eine Anpassung nach C ist realistischer. Diese Lösung beinhaltet der Terminus: positive Anpassungspolitik. — S. Marris erklärte den Terminus wie folgt: Positiv ist auch die doppelte Verneinung, folglich: Positive Anpassung bedeutet *keine negative* Anpassung[27].

Beim Gegensatzpaar Anpassung (A + C) versus generelle Erhaltung (B) fällt die Kosten-Nutzen-Analyse wohl eindeutig für die Anpassung aus. Sonst kommt es u. a. zu neuem Protektionismus, zu ständig steigenden Staatsinterventionen, zur laufenden Ausdehnung des Staatssektors, zur Umwandlung offener in versteckte Arbeitslosigkeit etc. — oder in letzter Konsequenz zur Systemänderung. Die Dynamik des Wirtschaftssystems wird einem Bestandsdenken geopfert. Die Wohlfahrtsverluste für die Allgemeinheit sind so offenkundig, daß eine solche Strategie eigentlich keine Chancen haben dürfte. In der Bundesrepublik Deutschland wird sie ernsthaft nicht vertreten[28]. Dennoch besteht immer die Gefahr, daß es zur Nichtanpassung kommt. Dieses liegt daran — ich wiederhole es —, daß der Nutzen des Strukturwandels eine makroökonomische Kategorie ist. Die Kosten fallen aber eher auf der Meso- oder gar auf der Mikroebene an. Darüber hinaus fallen die Kosten eher als der Nutzen an. Damit sieht das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse für die vom Strukturwandel negativ Betroffenen anders aus als für die gesamte Volkswirtschaft. Weil bei Strukturwandel der Wohlstandsgewinn der Mehrheit (zumindest kurzfristig) pro Kopf geringer ist als der Wohlstandsverlust der betroffenen Minderheit, kommt es zum Widerstand gegen den Strukturwandel.

[27] *S. Marris,* Comments, SIP 80's. — Ich habe nicht die Absicht, den Begriff positive Anpassungspolitik ironisch zu betrachten. M. E. ist er gut gewählt. Er entspricht genau dem Problemdruck. Sicher ist er redlicher als der Slogan: „Gestaltete Expansion bei Vollbeschäftigung", den die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel um des lieben Friedens willen finden mußte.

[28] Dieses ist nicht in allen Ländern so: So tritt die Cambridge Economic Policy Group offen für Protektionismus ein. — In der Bundesrepublik Deutschland gibt es natürlich Widerstände gegen den Strukturwandel. Es gibt Polemiken gegen den Wandel, z. B.: „Wegrationalisieren", „Niedriglohndumping" — doch in der Grundsatzfrage ist man einig. Es sei unsinnig, sich dem technischen Fortschritt entgegenzustellen, den Wandel der Nachfragestruktur aufzuhalten, etc.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wir können demnach leicht erklären, warum Betroffene immer wieder für Abschirmung vom Markt plädieren. Welche Möglichkeiten bestehen, das Besitzstandsdenken zu brechen? — Hier bin ich der Ansicht, daß der alleinige Hinweis auf den Markt (A) nicht weiterhilft. Es bedarf der positiven staatlichen Aktion (C). In diesem Zusammenhang ist die Diskussion natürlich kontrovers. Es gibt Stimmen, die rigoros auf den Marktmechanismus setzen. Wenn wir z. B. Anpassungsschwierigkeiten wegen mangelnder Mobilität haben, so muß die Mobilität eben wieder hergestellt werden. Milton Friedman geht so weit, die Anpassungsmechanismen der Frühindustrialisierung als erstrebenswertes Idol hinzustellen[29].

Interessanter ist es, daß gerade die Länder, die ein relativ enges „soziales Netz" haben, deren Volkswirtschaften relativ gute Ergebnisse hervorbringen, und die einen relativ guten sozialen Kontrakt haben, die Anpassung an den Strukturwandel relativ reibungslos bewältigen. Für die wenigen Betroffenen ist Anpassung immer hart. Doch werden deren Kosten gemildert, wenn die Verluste an Betriebsstätten und Arbeitsplätzen für alle Beteiligten nicht zum Sturz ins Bodenlose werden. Nur unter diesen Rahmenbedingungen wird der notwendige Strukturwandel von den Betroffenen akzeptiert. Die Subventionierung der Akzeptanz des Wandels ist ökonomisch sinnvoll, weil das Problem schwerlich nur unter Effizienzgesichtspunkten, sondern auch unter Verteilungsgesichtspunkten beurteilt werden muß. Außerdem bringen diejenigen, die sich anpassen, ein Opfer, dessen Nutzen der gesamten Volkswirtschaft zukommt[30]. Dieses ist ein klassisches Subventionsargument.

Damit komme ich zu einem zentralen Punkt des Themas „Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft". Ein berühmter Kollege hat schon vor Jahren ausgeführt, daß die radikale Forderung nach rein marktwirtschaftlicher Anpassung nicht mit der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar sei. Mir geht es hier um mehr: Wie ich bereits betont habe, ist diese Forderung überhaupt nicht durchsetzbar oder sie führt zu unkontrollierbaren Staatsinterventionen. Entscheidender ist, daß die positive Anpassungspolitik selbst ökonomischen Kriterien durchaus zu-

[29] So in der Sendung „The Struggle for Sound Money" — BBC World Service, 3. 6. 1980.

[30] Ein Wort zur Rolle der Gewerkschaften: Man kann von den Gewerkschaften Verständnis für die Notwendigkeit von Wandel nur erwarten, wenn dieser Wandel abgesichert und mit ihnen besprochen wird. In allen anderen Fällen — und hier verweise ich auf internationale Erfahrungen — bekämpfen sie ihn. Gerade für Gewerkschaftler ist die Rolle der Wissenschaftler in der Anpassungsdebatte suspekt. Dieses wurde in den Verhandlungen der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zum Thema sehr deutlich. Anpassung ist für Wissenschaftler kaum eine Lebenserfahrung. Besitzstandsdenken teilen sie mit Bürokraten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gänglich ist. Wie üblich geht es um das Abwägen von Alternativen. Ist es z. B. sinnvoller, die Anpassung schnell hinter sich zu bringen durch einmalige Abschlagszahlungen, oder soll man sie strecken, wobei Produktionsfaktoren nicht so schnell entwertet werden?

Im Lichte der hier aufgeführten Überlegungen hat die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel vor Jahren eine Strategie der „geordneten Anpassung" an den Strukturwandel vorgeschlagen[31]. Dieses Konzept fordert zunächst den Abbau bestehender Schranken, die den Strukturwandel hemmen. „Die Kommission weist auf den Widerspruch hin, der darin besteht, daß man einerseits die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Entwicklungsländer durch Kapitalhilfen erhöhen will, andererseits ihnen aber Exportmärkte verweigert. Auch in der Bundesrepublik wird häufig der freie Welthandel gefordert, wenn er dem Export unserer Wirtschaft nützt, und nach Schutz vor ausländischen Anbietern gerufen, wenn das Wettbewerbsklima dadurch härter wird. Eine solche ‚Spaltung der Argumente' schwächt die marktwirtschaftlichen Elemente des internationalen Handels." Danach werden Anpassungshilfen erörtert[32]. Auf diese technischen Einzelheiten will und kann ich hier nicht eingehen. Hier im Plenum unserer Vereinigung geht es um Grundsatzfragen. Drei von ihnen will ich im Zusammenhang mit der positiven Anpassungspolitik ansprechen: (a) Diese Politik ist nicht mit einer staatlich verordneten Absterbeordnung zu verwechseln. Niemand weiß, ob Arbeitnehmer oder Arbeitgeber in den bedrohten Bereichen noch Chancen sehen. Aus Marktnischen, technologischen Schüben etc., folgt, daß keine Verpflichtung zur Annahme der Hilfen gegeben sein kann. (b) Daran schließt sich ein zweites Argument direkt an: Der Marktmechanismus stellt nicht nur ein Entdeckungsverfahren dar; er ist eine unpersönliche Institution zum Ausschluß vom Markt. Diesen marktwirtschaftlichen Selektionsmechanismus sollte man nicht in Frage stellen, weil es mehr Probleme schafft, wenn Bürokraten selektieren[33]. (c) Weiterhin darf nicht über-

[31] Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, an die Zusammensetzung der Kommission zu erinnern: In der dreiparteilichen Kommission waren Wissenschaftler, Gewerkschaftler und Arbeitgebervertreter Mitglieder. Sie haben sich ohne Einschränkung einstimmig für Anpassung ausgesprochen.

[32] Vgl. im Gutachten S. 128 ff. Siehe ferner: *Bernhard Gahlen,* Investitionsförderung und Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Wien 1979, S. 5 - 21. — Diese positive Anpassungspolitik ist eigentlich nicht aufregend. Hinter ihr verbirgt sich die alte Forderung, Erhaltungs- durch Anpassungssubventionen zu ersetzen. Wie schwer die Durchsetzung dieser Forderung ist, zeigen die Subventionsberichte.

[33] Diesem Argument wird entgegengehalten, daß in Krisenbereichen ruinöse Konkurrenz dazu führe, daß keineswegs die leistungsfähigsten Unternehmen ausscheiden würden. Dieses begründe dann einen Bedarf an Kartellen, Konzentration oder Regulierung. Doch ist auf Erfahrungen mit der Selektion durch Bürokraten zu verweisen. Sie haben i. d. R. so viele Pro-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehen werden, daß die Existenz potentieller staatlicher Anpassungshilfen die Anpassungsbereitschaft der Individuen schwächt[34].

4. Vorausschauende Gestaltung oder positive Angebotspolitik

Strukturpolitische Aussagen sind oft dadurch gekennzeichnet, daß Substanz durch Schlagworte substituiert wird: „Zukunftssicherung, aktive Strukturpolitik, vorausschauende Gestaltung etc." Dieses führt dann dazu, daß Strukturpolitik als Investitionslenkung mißverstanden wird. Strukturpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft ist jedoch in erster Linie Anpassungspolitik. Was ist nun mit dem Rest? — Was kann eine in die Zukunft gerichtete Strukturpolitik überhaupt sein oder leisten?

Aus der empirischen Erscheinungsform des Strukturwandels wird häufig gefolgert, daß es die Aufgabe der Strukturpolitik sei, die Verlierer zu eliminieren und die Gewinner zu fördern. Ersteres habe ich kritisiert. Die zweite Forderung ist absurd: Warum sollen staatliche Instanzen Bereiche fördern, die sich am Markt durchsetzen können[35]? In einer Marktwirtschaft ist die Forderung seltsam, dem Staat anzudienen, zukunftsträchtige Bereiche auszumachen und zu fördern. Selbst wenn er diese Bereiche ausmachen kann, bleibt die Frage, warum er sie fördern soll. Folgen wir einmal den Experten, die der Mikroelektronik und der Biotechnologie eine große Zukunft voraussagen, warum soll in diesen Fällen der Staat fördern? — Wenn es hier Chancen gibt, werden die Unternehmer sie nutzen.

Die Aufgabe einer in die Zukunft gerichteten Strukturpolitik kann also nicht darin bestehen, daß der Staat „zukunftsträchtige Produktionen" generell selbst ausmacht und fördert. Wie steht es aber bei gewissen Sonderfällen? Ist es nicht so, daß gerade das Bundesministerium für Forschung und Technologie vor allem auf die direkte Projektförderung (wie Energieforschung und -technik, Rohstoffsicherung,

---

porzargumente zu beachten, daß sie gar nicht nach der Leistungsfähigkeit selektieren können.

[34] Es hat wenig Sinn, diesen Aspekt zu leugnen. Er ist jedoch nach den vorangegangenen theoretischen Ausführungen hinzunehmen.

[35] Diese Vorstellung findet man allerdings immer wieder. 1973 erschien z. B. die Untersuchung: *Joachim Frohn, Rolf Krengel, Peter Kuhbier, Karl-Heinrich Oppenländer* und *Luitpold Uhlmann,* Der technische Fortschritt in der Industrie, Messung in 34 Industriebereichen, Berlin 1973. — In ihr werden die Branchen nach dem „technischen Fortschritt" geordnet. Daraus wird aber gefolgert, daß die „Ergebnisse" eine Hilfe für die Wirtschaftspolitik seien (S. 14). In einer projektbegleitenden Tagung wurde diese Hilfe präzisiert: Aufgabe der Strukturpolitik sei es, die volkswirtschaftliche Arbeitsproduktivität durch die Förderung besonders produktiver Branchen zu erhöhen. — Hierzu besteht aber offenkundig kein Grund.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Meeresforschung und -technik, Datenverarbeitung etc.) setzt? Betreibt es damit nicht vorausschauende Strukturpolitik oder gar Investitionslenkung[36]?

Mit der FuT-Politik als Strukturpolitik hat sich die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel ausführlich auseinandergesetzt. Um es vorsichtig auszudrücken: Sie war nicht begeistert von der gegenwärtigen Praxis der Projektförderung. Sie wies darauf hin, daß sie sich auf wenige Branchen und Unternehmen[37] konzentriert und äusserte erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit dieser Politik[38]. Andererseits kann man die Notwendigkeit der direkten Projektförderung nicht generell verneinen. Zur Unterstützung werden u. a. die folgenden Argumente genannt: Internationale Wettbewerbsnachteile ausgleichen; Risikoschwellen überwinden; zu lange Zeithorizonte reduzieren; Unteilbarkeiten etc.[39].

---

[36] In diesem Zusammenhang wird meistens Matthöfers berühmter Satz zitiert: „Ich will Investitionslenkung betreiben. Diesen Vorwurf nehme ich gerne auf mich". — Man kann nicht übersehen, daß es innerhalb der Bundesregierung sehr verschiedene Auffassungen zur Strukturpolitik gibt. Die Konzepte des BMWi und des BMFT zum Thema sind nicht vereinbar. Das Gerangel beider Häuser um die Strukturpolitik wäre eine eigene Untersuchung wert. Bei diesem Stand der Dinge wird es nie zu einer „Strukturpolitik aus einem Guß" kommen, die uns in den „Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik" (1968) und in den beiden frühen Strukturberichten verheißen war.

[37] Vgl. Kap. V des Gutachtens. — Es wurde sehr deutlich, daß hier Interessen eine große Rolle spielen. Offenkundig ist, daß Gewerkschaften und Bürokraten ein großes Interesse an der direkten Projektförderung haben. In dieser Frage ist aber auch die Arbeitgeberseite gespalten. In der Kommission waren zwei Direktoren großer Unternehmen beteiligt, von denen das eine Nutznießer der direkten Projektförderung war. Ihre Meinung zum Thema war (natürlich) unterschiedlich. Verständlich ist weiterhin die mutige Einstellung der ASU zum Thema. Ihre Mitglieder können kaum auf direkte Projektförderung hoffen.

[38] In diesem Zusammenhang war die Kommission innovativ tätig. Sie hat ein Beispiel der direkten Projektförderung analysieren lassen: *J. Schulte-Hillen* unter Mitarbeit von *U. Sprengel und N. Treinies*, Die Luft- und Raumfahrtpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Entwicklungsprogramme in der Kritik, Bd. 49, Göttingen 1975. — Die Wissenschaft kann mit solchen konkreten Studien sehr wohl zur größeren Effizienz der Wirtschaftspolitik beitragen.

[39] In einer Studie kommt Sahal zu dem überzeugenden Ergebnis, daß der technische Fortschritt von der Learning by Doing-Hypothese und von der Größenordnung der entsprechenden Investitionsgüterindustrie abhängt. Aufgrund dieser empirischen Befunde glaubt er das Schutzzollargument für junge Industrien stützen zu können. Wegen seiner Hypothese begrenzt er das Subventions- und Schutzzollargument auf den Sektor, der die Maschinen baut; die Benutzer der Maschinen werden nicht geschützt. Folgt man Sahal, dann ist es die Aufgabe des Staates „to pick the winners". Dieses überfordert den Staat ebenso wie die direkte Projektförderung: Er müßte einer neuen Entwicklung Zukunftsträchtigkeit zusprechen und dann subventionieren, weil die neue Entwicklung nur so (nach Sahal) in Größenordnungen hineinwächst, die eine Entfaltung des technischen Fortschritts erlauben. — M. E.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strukturpolitik ist mittelfristige Angebotspolitik. In den zitierten Grundsätzen zur sektoralen Strukturpolitik von 1968 hatte die Bundesregierung ein angebotspolitisches Konzept als Absichtserklärung vorgelegt: Strukturpolitik sollte Wachstums- und Antiinflationspolitik sein. Durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität sollten dann die zentralen Trends — abnehmendes Wirtschaftswachstum, zunehmendes Preisniveauwachstum — „positiv" beeinflußt werden. Heute ist die Angebotspolitik zu einem Modebegriff geworden. Dieses gilt vor allem für die USA. Inzwischen standen in allen einschlägigen Massenjournalen (Newsweek, Time, Fortune etc.) Artikel über Ökonomen, die die Angebotspolitik als Antwort auf Schwächen Keynesscher Nachfragepolitik empfehlen. In der Bundesrepublik Deutschland sind angebotspolitische Argumente vor allem durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgetragen worden[40]. Vorausgesetzt werden darf also eine gewisse Vertrautheit mit der Argumentation. Eine umfassende Konzeption der (globalen oder selektiven) Angebotspolitik enthält das Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel[41]. Reagiert wird auch hier auf Keynes. Er hatte bekanntlich der Angebotsseite keine große Bedeutung in seiner Analyse beigemessen. Später wurde unterstellt, daß alle Angebotsfaktoren — Innovationen, Investitionen, etc. — von der Nachfrage abhängen oder durch staatliche Nachfragemanipulationen positiv beeinflußt werden können. Die Inflation und neuere Forschungen haben diese Ansichten diskriminiert. Nach einer Periode technokratischer Makroerwägungen ist in unserer Disziplin ein neuer Fundamentalismus

---

ist Sahals Folgerung durch nichts bewiesen. Empirische Erfahrungen sprechen gegen sie. — Etwas anderes ist, ob man nicht den Patentschutz ausdehnen sollte. — Vgl. *Devendra Sahal,* Technological Progress and Policy, in: Devendra Sahal (ed.), Research, Development, and Technological Innovation. Recent Perspectives on Management (Lexington), Lexington, Massachusetts and Toronto 1980, S. 191 - 198.

[40] Viele verstehen den Rat in diesem Zusammenhang wohl absichtlich falsch, wenn sie ihm unterstellen, er meine, Angebotspolitik sei nur zurückhaltende Lohnpolitik.

[41] Aufgrund einer theoretischen Analyse, die in vielen Aspekten auf frühere Arbeiten von Streißler und vor allem das entsprechende Kommissionsgutachten — (*Erich Streißler, Lutz Beinsen, Stefan Schleicher* und *Hannies Suppanz,* Zur Relativierung der Geldwertstabilität (mit einer Stellungnahme von Kurt Rothschild), Schriftenreihe der Kommission, Bd. 100, Göttingen 1976 — zurückgriff, hat die Kommission ihr Gutachten angebotsorientiert aufgebaut. Vgl. zur Klärung einiger Streitfragen der Angebotspolitik, auf die hier nicht eingegangen werden kann, meine Beiträge: Preis- und Mengeneffekte in kurz- und langfristiger Analyse, in: Kyklos, Vol. 32, 1979, S. 162 - 1976; und: Unternehmerische Entscheidungen vor dem Hintergrund von Wirtschaftswachstum und Strukturwandel, in: Karl-Heinrich Oppenländer (Hrsg.), Unternehmerischer Handlungsspielraum in der aktuellen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Situation, Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Bd. 102, Berlin, München 1978, S. 222 - 245.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

feststellbar. Manche denunzieren ihn als ein zurück zu Say[42]. Dieses ist zu simpel.

Fehlentwicklungen auf der Angebotsseite kann eine Nachfragepolitik des Staates auf die Dauer nicht überspielen. Die „neue Angebotspolitik" zielt auf Politik — das unterscheidet sie von einem Zurück nach Say. Ich habe bereits mehrere Argumente angeführt, die zu Angebotsproblemen führen. Wie kann der Staat darauf reagieren? — Ich wiederhole: Sein wichtigster Beitrag ist die positive Anpassungspolitik. Zum Abschluß unserer letztjährigen Tagung in Mannheim bezog sich Herr von Weizsäcker auf die Theorien von Stigler und Peltzman, die auf die „Tyranny of Small Decisions" hinausliefen Hierauf habe ich bei der Anpassungspolitik Bezug genommen. — Was kann der Staat aber nun positiv tun? Bei der zukunftsbezogenen Betrachtung drehen sich diese Argumente um. Die „Benevolence of Small Decisions" treibt den Strukturwandel voran[43]. Von der Logik her könnte man beide Fälle analog behandeln. Man kann es nicht wegen der fehlenden „Problemverarbeitungskapazität" im staatlichen Sektor, oder: die verlierenden Minderheiten sind (ex post) betroffen und artikulieren sich — die potentiellen gewinnenden Minderheiten haben (ex ante) wohlfahrtsfördernde Absichten. Ob sie sich realisieren lassen, das ist eine andere Frage. Staatliche Instanzen wären töricht, wenn sie hier als Versicherung fungierten.

Ansatzpunkte für eine vorausschauende Angebotspolitik ergeben sich aus der praktizierten Sozialen Marktwirtschaft. Diese stellt einmal dem privaten Sektor keine vorausschaubaren Rahmenbedingungen für den Strukturwandel zur Verfügung. Zum anderen sind die Bedingungen für Forschung, Entwicklung und Investitionen nicht so günstig, wie sie in Modellen der reinen Marktwirtschaft beschrieben werden. Da aber Forschung, Entwicklung und Investitionen die notwendige Bedingung für die Zukunftssicherung sind, läuft Angebotspolitik auf die Förderung dieser Aktivitäten hinaus. Der Begriff Förderung beinhaltet dabei den Abbau von Hemmnissen. Offenkundig ist das angesprochene Gebiet so umfangreich, daß ich nur einige Anmerkungen machen kann. Aber es ist wichtig, die Angebotspolitik weit zu fassen,

---

[42] Ich bestreite nicht, daß in diesem Zusammenhang ideologische Argumente vorgetragen werden. Doch sind das Say- oder Keynes-Gesetz inzwischen tautologisiert worden: — Say: Ein marktgerechtes Angebot findet seine Nachfrage, sonst ist es nicht marktgerecht. — Keynes: Angebotspotentiale können durch die Nachfrage immer ausgenutzt werden. Hierauf kann bekanntlich keine Politik basieren. Vgl. zur Debatte die betreffende Polemik: *Michael K. Evans,* The Bankruptcy of Keynesian Econometric Models, in: Challenge, Vol. 22, No. 6, 1980 (Jan./Febr.), S. 13 - 19.

[43] Die wenigen Bereiche, die positive innovative Impulse geben, tun dieses mit erheblichen externen Effekten in den Makrobereich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sonst reduziert man sie, um nur zwei Extrempositionen zu nennen, auf Lohnpolitik oder direkte Projektförderung.

Die wichtigste staatliche Aufgabe in der Zukunftssicherung besteht darin, daß er seinen eigenen Bereich mittelfristig plant. In vielen Politikbereichen — Forschung, Bildung etc. — schafft der Staat wichtige Voraussetzungen für die künftige Wirtschaftsstruktur. Hier kann er mehr für die Modernisierung der Volkswirtschaft tun, als wenn er direkt Unternehmeraufgaben übernimmt. Zudem ist es dringend notwendig — und zwar für das Klima für Innovationen und Investitionen —, wenn die Aufgabenabgrenzung zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor etwas entspannter erörtert würde.

Darüber hinaus kann der Staat auf eine vielfältige Weise private FuE-Anstrengungen und Investitionen fördern (oder nicht so stark belasten). Auf Grund der üblichen Subventionsargumente ist es sinnvoll, bei der Besteuerung zwischen FuE und Investitionen auf der einen Seite und dem privaten Konsum auf der anderen Seite zu differenzieren[44]. Nebenbei wäre auch zu fragen, ob die gegenwärtige Steuerstruktur (Verteilung auf direkte und indirekte Steuern) unter Angebotsgesichtspunkten optimal ist.

Bei der Subventionierung von Zukunftsaufgaben stellt sich die Frage, ob direkt (projektbezogen) oder indirekt vorgegangen werden soll. Ich habe mich bereits skeptisch gegenüber der direkten Förderung geäußert. Ich habe aber auch eingeräumt, daß sie in manchen Fällen unvermeidbar ist. Die Betonung der direkten Förderung durch das BMFT ist weniger ökonomisch erklärlich und auch wohl übertrieben. Sie beruht z. T. auf der Abneigung gegen die indirekte Förderung. Genau sie aber sollte unter wachstumstheoretischen Gesichtspunkten der Regelfall sein. Wir wissen, daß wir FuE und Investitionen für die neuen Strukturen brauchen. Wir wissen nicht welche. Diese müssen Unternehmen am Markt herausfinden[45]. Gegen die indirekte Förderung wird eingewendet: a) Gießkannenprinzip, b) Mitnahmeeffekte.

Gerade das Gießkannenprinzip ist, wo immer es möglich ist (aus Verteilungsgründen ist es nicht immer anwendbar), einer Sozialen

---

[44] Vgl. Kap. 2.1. Langfristige Investitionspolitik des Gutachtens der Kommission, S. 95 - 99.

[45] Gegen die individuelle Förderung wird eingewendet, sie sei unnötig, weil innovieren und investieren Unternehmensaufgaben seien. Diese brauche man nicht fördern. Abgesehen davon, daß die Förderung i. d. R. nur darin besteht, innovations- und investitionshemmende Belastungen zu reduzieren, läuft das Argument auf das reine Marktmodell hinaus. Über die Relevanz dieses Arguments habe ich bereits Ausführungen gemacht. An die indirekte Förderung schließe ich aus Zeitgründen immer die indirekte spezifische Förderung — S. 212 f. Gutachten der Kommission, S. 272 f. — mit ein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Marktwirtschaft angemessen. So sind uns z. B. Kinder wichtiger geworden. Weil der Staat nicht sagen kann welche Kinder, wird das Gießkannenprinzip angewendet. Auf den Verwaltungsaufwand sei nur verwiesen. Mitnahmeeffekte sind bei staatlichen Förderungen unvermeidbar. Bei der direkten Förderung und indirekten Förderung wird „mitgenommen"[46].

Besondere Aufmerksamkeiten verdienen kleine und mittlere Unternehmen in der zukunftsgerichteten Strukturpolitik. In diesem Zusammenhang ist in letzter Zeit einiges geschehen. Ich nenne nur einige Beispiele: FuE — speziell für kleine und mittlere Unternehmen, Vertragsforschung, Bereitstellung von Risikokapital etc.[47]. Doch möchte ich bei der Mittelstandspolitik vor Übertreibungen warnen: Noch vor Jahren sah man das Heil der Strukturpolitik (vor allem bei der direkten Projektförderung) bei den großen Unternehmen; jetzt ist der Trend „Small is beautiful".

5. Schlußbemerkungen

Ich erwähnte eingangs, daß das Thema kaum noch kontrovers sei. Dieses wird offenkundig, wenn man die Einstellung der Tarifparteien zum Thema kurz beleuchtet. Die Gewerkschaften haben ursprünglich mehr mit der Strukturpolitik im Sinn gehabt. Sie lehnen aber nach Prüfung der entsprechenden Konzepte die Investitionslenkung ab[48]. Die Arbeitgeberverbände beginnen, sich mit der Strukturpolitik (vorsichtig) anzufreunden[49]. In der Wissenschaft wird mehr zur Sache gearbeitet. Vorwissenschaftliche Vorstellungen, daß z. B. bessere Strukturstatistiken, mehr Strukturforschung, bessere Strukturprognosen etc. Vorstufen für eine totale Planung seien, werden weniger vertreten. Es ist nicht meine Absicht, alte Wunden erneut aufzureißen. Doch sollten wir die Sünden in der Strukturforschung der Vergangenheit auf anderen Gebieten nicht wiederholen: Informations- oder Prognosesysteme sind keine Planungsinstrumente schlechthin.

---

[46] Es ist schon seltsam, daß dieses Argument nur bei der indirekten Förderung vorgetragen wird. Weiterhin spricht man der direkten Förderung eine größere Effizienz zu (vgl. FN 38). Doch bleibt zu fragen, ob nicht viele Dinge, die direkt gefördert wurden, ohnehin gemacht worden wären. Und zur Effizienz nur ein Beispiel: Großcomputer wurden gefördert; bei Kleincomputern sind wir jetzt international wettbewerbsfähig. Aus der ökonomischen Theorie der Bürokratie ist leicht ableitbar, warum Bürokraten dazu neigen, das Unkontrollierbare zu reglementieren. Die Position wird einfach besser, wenn man Mittel zu vergeben hat.

[47] Vgl. zu den im Text genannten Instrumenten: *Bernhard Gahlen*, Investitionsförderung, S. 20 f.

[48] Obgleich sie selbstverständlich weitergehen als im Referat.

[49] Siehe die jüngsten Aktivitäten des BDI.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es bleibt das Problem der Bürokratie. Ihr hat die Strukturdebatte des letzten Jahrzehnts gefallen. Bürokraten haben ein Interesse daran, daß sie weiter geht. Unter dem Deckmantel einer Dichotomie von Strukturpolitik und Marktwirtschaft intervenieren sie ohne Kontrolle. Der ehemalige Bundesminister für Wirtschaft, Friderichs, wußte, warum er in „Mut zum Markt" hervorhob: „Sehr viel dringlicher scheint die Analyse und Erfolgskontrolle aller (nicht nur finanziellen) Aufwendungen für strukturpolitische Zwecke zu sein." Dieser Kontrolle hat sich die Administration immer wieder erfolgreich entzogen. Erst war der Arbeitskreis Automation das Alibi, dann die Kommission und heute die Strukturberichterstattung. Bleibt zu hoffen, daß demnächst eine institutionalisierte Strukturberichterstattung diese Kontrollfunktion übernimmt. Es ist nicht mehr nötig, diese Aspekte weiter auszuführen. In der Wissenschaft ist deutlich geworden, daß Strukturforschung und -politik zu den innovativsten Bereichen gehört. Auf dieser Tagung haben wir dazu Beispiele erörtert[50].

Mein Thema war „Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft". Es war neutral formuliert. Meine Antwort lautet: Strukturpolitik wird wichtiger, damit Soziale Marktwirtschaft überleben kann. Als Ökonomen sollten wir es hier mit Friedrich v. Hayek halten. Er schreibt in der „Verfassung der Freiheit": „Ein freies System schließt... nicht prinzipiell alle jene allgemeinen Regelungen der Wirtschaftspolitik aus,..., denen jeder, der eine bestimmte Tätigkeit ausübt, genügen muß. Sie schließen im besonderen alle Regelungen bezüglich der Produktionstechnik ein. Wir befassen uns hier nicht mit der Frage, ob solche Regelungen klug sein werden... Sie werden gewöhnlich die Produktionskosten erhöhen oder, was auf dasselbe hinausläuft, die Gesamtproduktion verringern. Aber wenn diese Wirkung auf die Kosten voll in Rechnung gezogen wird und es immer noch für wichtig gehalten wird, diese Kosten einzugehen, um ein gegebenes Ziel zu erreichen, gibt es darüber nicht mehr viel zu sagen... die Eignung solcher Maßnahmen (muß) durch Vergleich der Gesamtkosten mit dem Gewinn beurteilt werden; sie kann nicht durch Berufung auf ein allgemeines Prinzip endgültig entschieden werden[51]."

---

[50] Vgl. vor allem den Arbeitskreis 5/1.

[51] Ich gebe zu, daß mich Weidenbaum auf das Hayek-Zitat brachte (vgl. *Murray L. Weidenbaum,* The High Lost of Government Regulation, in: Challenge, Vol. 22, No. 5, 1979, S. 39). Zitate sind kein Beweis. Es geht auch nicht darum, daß Hayek eine undogmatische Einstellung zur Strukturpolitik hat. Er fordert, das Problem ökonomisch anzugehen. Darum ging es mir in diesem Referat. — Vgl. *Friedrich A. von Hayek,* Die Verfassung der Freiheit, Tübingen 1971, S. 290.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Diskussionsbeitrag

Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft

Von *Klaus Töpfer*, Mainz

1. Ich befinde mich in der sicherlich nicht beneidenswerten Situation, einen Diskussionsbeitrag zu einem Referat liefern zu sollen, bei dem der Referent nach eigenem Bekenntnis „gewisse Hemmungen hat, zum Thema zu sprechen". Zu einem Referat überdies, bei dem sich „eine so breite Übereinstimmung herausstellte, daß das Thema heute nicht mehr kontrovers erscheint", so daß „der Stand der Dinge diesem Referat jede Spannung nimmt".

Nun gehöre ich leider nicht zu den Kollegen, die immer wieder dieselben Konferenzen wie Herr Gahlen besuchen, und die daher leider nichts Neues erfahren können, weil sie offenbar auf diesen Konferenzen bereits alles im Detail gehört und Lösungen erarbeitet haben. So hätte es mich durchaus interessiert zu hören, welche Strukturprobleme in den 80er Jahren denn so gravierend zu erwarten sind. Ihre Erörterung im zweiten Abschnitt wird vom Referenten auch versprochen; allerdings spielen sie dann als Begründung für Strukturpolitik keine übermäßig wichtige Rolle. Dennoch macht die Bewältigung dieser Probleme, so das zentrale Ergebnis von Gahlen, Strukturpolitik so wichtig, daß erst durch sie soziale Marktwirtschaft überleben kann. Sind es z. B. die Probleme der regionalen Strukturentwicklung, deren Ergebnisse eine Segmentierung der regionalen Arbeitsmärkte befürchten lassen und damit die Zielsetzungen der regionalen Strukturpolitik verstärkt in Frage stellen? Werden die Schwierigkeiten in den Veränderungen bei der Energie- und Rohstoffversorgung gesehen und in ihren Ausstrahlungen auf Standorte und Entwicklung wichtiger Sektoren? Welche Bedeutung kommt den Auswirkungen auf die Umwelt zu, die mit wirtschaftlichem Strukturwandel erwartet werden müssen? Stellen neue Produktionsverfahren und der Einsatz der Mikroelektronik die Wirtschaft vor unüberwindbare Anpassungsprobleme?

Sind alle diese Probleme so schwerwiegend, daß sie nur durch eine neu zu konzipierende Strukturpolitik bewältigt werden können? Wäre mithin nur diese Strukturpolitik in der Lage, die soziale Marktwirtschaft zu retten?

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. Es ist sicher richtig, daß „die gängigen Argumente des Strukturwandels . . . Strukturpolitik allein nicht begründen können". Nicht nur für den Ökonomen sollte Politik auf Theorie beruhen. Es ist aber wohl auch zu unterstreichen, daß es sich leider noch um eine „gesuchte Theorie" handelt, die zu einer mehr wissenschaftlich fundierten Einschätzung des Themas Strukturpolitik und soziale Marktwirtschaft führen *wird*! Vor diesem Hintergrund ist die von Gahlen recht bewegt vorgetragene, bis in die Fußnoten zu verfolgende Politiker- und Bürokratenschelte doch wohl etwas hohl. Auch viele Bürokraten bedauern es, daß z. B. die Erfolgskontrolle der regionalen Strukturpolitik konzeptionell-methodisch erst in jüngster Vergangenheit spürbar von der Wissenschaft vorangebracht wurde — die vielen dafür in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Gutachten belegen zumindest teilweise diesen Besserungswillen. So intervenieren diese Bürokraten eben kaum gerne unter „dem Deckmantel einer Dichotomie von Strukturpolitik und Marktwirtschaft ohne Kontrolle", sondern unter der alltäglichen Erfahrung, daß „die Subventionierung der Akzeptanz des Wandels" von ihnen abverlangt wird. Leider können die praktisch Handelnden damit jedoch nicht solange warten, bis eine leistungsfähige Strukturtheorie als integrierter Teil der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik ihnen hierfür vollkommene Kompensationskriterien und Handlungsanleitungen liefert.

3. Ausgehend von den schon klassischen drei Zielen der Strukturpolitik, der Erhaltung, der Anpassung und der Gestaltung, fordert Gahlen eine positive Anpassungspolitik und eine positive Angebotspolitik als Aktionsbereiche der Strukturpolitik.

Als zentrale Begründung für die positive Anpassungspolitik wird dann die „Subventionierung der Akzeptanz des Wandels" angeführt, also die Zahlung von Kompensationen und die Eröffnung neuer Chancen. Dies wird von Gahlen auch als „ökonomisch sinnvoll" bezeichnet, „weil das Problem schwerlich nur unter Effizienzgesichtspunkten, sondern auch unter Verteilungsgesichtspunkten beurteilt werden muß". Dieser Einsicht ist sicher zuzustimmen — sie ist auch unter Politikern und Bürokraten kaum strittig. Soziale Marktwirtschaft ist aber gerade so definiert, daß die Ordnungsidee einer sich durch Wettbewerb selbst steuernden Wirtschaft über ein System der sozialen Sicherung ergänzt wird, weil nicht alle Marktergebnisse unter Verteilungszielsetzung akzeptabel sind. Zu Recht wird von Gahlen konstatiert, daß für „die wenigen Betroffenen die Anpassung immer hart ist". Diese Härten abzubauen begründet aber kaum eine eigenständige, „geordnete Anpassungspolitik" als *Struktur*politik, sondern allenfalls eine Verstärkung des sozialen Netzes, vor allem aber die gezielte Verbesserung der Flexibilität als Antwort auf den Wandel. In diesem Zusammenhang wäre es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wert, dem negativen Einfluß zunehmenden bürokratischen Perfektionismus auf die Flexibilität von Arbeitnehmern und Arbeitgebern nachzugehen. Den Abbau bürokratischer Hindernisse etwa in den Genehmigungsverfahren aller Art halte ich für einen bedeutsameren Beitrag zur geordneten Anpassung als den Aufbau einer eigenen Strukturpolitik mit dieser Begründung.

Beispiele für die Bemühung zur Steigerung der Flexibilität sind zahlreich zu finden. Das Arbeitsförderungsgesetz ist sicherlich ein Beispiel — die Vermittlung von Schlüsselqualifikation während der Ausbildungszeit, die Anpassungsfortbildung als selbstverständlicher Bestandteil des Berufslebens und nicht als schockierend empfundene Zwangsreaktion auf einen „Betriebsunfall" sind die Stichworte hierfür. Ein Mehr an eingebauter Flexibilität auf der Mikroebene bewirkt auch eine eingebaute Anpassungsstabilität bei wirtschaftlichem Wandel.

Dazu gehört sicherlich, um ein weiteres Beispiel zu nennen, auch die regionale Mobilität. Man wird ohne Zweifel noch einige Zeit die passive Sanierung tabuisieren und die dezentrale Konzentration als Leitbild der regionalen Strukturpolitik beschwören können — über ständig größer gezogene räumliche Einzugsbereiche der Entwicklungszentren oder über die Inflationierung von Förderfläche und Förderschwerpunkten, ebenso wie alternativ über die „großräumige Flächenschwärzung unter ökologischem Mantel" (Stiens) — wie die Bestimmung von ökologischen Ausgleichsräumen recht drastisch gekennzeichnet worden ist. Eine nüchterne Position zur räumlichen Mobilität wird dadurch nicht zu umgehen sein. Sie wird erzwungen durch geänderte Rahmenbedingung wie das verringerte Potential an industriellen Ansiedlungsmöglichkeiten, durch die steigenden Anforderungen an die Standortqualitäten mit der Tendenz zur steigenden Bedeutung der Agglomerationsvorteile, durch sinkende Bevölkerungszahlen etc.

Positive Anpassungspolitik zeigt sich bei Gahlen entweder als eine speziell begründete Weiterentwicklung der sozialen Sicherung bei wirtschaftlichem Wandel, eine Forderung, die der sozialen Marktwirtschaft ohnedies aufgetragen ist, oder als Beurteilungsanleitung, welche unter verschiedenen Möglichkeiten der Akzeptanzsicherung die ökonomisch sinnvollste ist. Ich glaube kaum, daß damit der Kern des Akzeptanzproblems bewältigt wird. Wenn etwa im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" als zentrale Ziele das Wachstumsziel, das Stabilisierungsziel und das Ausgleichsziel genannt werden, so werden die alltäglichen Konflikte zwischen diesen Zielen nicht dadurch entschärft, daß sie verstärkt „ökonomischen Kriterien zugänglich gemacht werden". Die Berechnung von Opportunitätskosten ist sicher wichtig — sie ist aber kaum eine hinreichende Antwort

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auf die alte Forderung Paul Streetens, daß es nämlich als Vorteil reicher Volkswirtschaften anzusehen sei, ökonomische Ineffizienzen in der Standortverteilung oder im Branchengefüge zugunsten einer besseren Erfüllung von gesellschafts- und verteilungspolitischen Zielbereichen in Kauf nehmen zu können[1]. Wo die Grenze für diesen Abstrich an ökonomischen Effizienzvorstellungen ist, kann die von Gahlen gekennzeichnete Strukturpolitik offenbar nichts leisten.

Es sei nur erwähnt, daß „eine Subventionierung der Akzeptanz des Wandels" offenbar weiter gespannt werden muß, als von Gahlen angedeutet. Es geht nicht nur um den Verlust an Betriebsstätten und Arbeitsplätzen, sondern auch um die Wirkungen, die unter dem schillernden Begriff der „Humanisierung der Arbeitswelt" erfaßt werden: Um die Veränderung der Arbeitsintensität, die Abwertung von Berufsqualifikationen, die Belastung der Sinnesorgane usw. Diese Akzeptanzsicherung müßte außerdem bezogen werden auf die Wirkungen des technischen Fortschritts, auf die Belastung der Umwelt — Umweltverträglichkeits-Analysen sind hier das Stichwort —, ja sie müßte letztlich auch die Wirkungen eines erduldeten Wandels in allen Lebensbereichen für die psychologische Reaktion gegenüber weiterem Wandel beachten — eine Reaktion, die bis zu einer „Angst vor der Technik" geführt hat und damit zu einer Aversion gegenüber weiterem technischen Fortschritt beitrug.

Man ist dann sehr schnell bei den Überlegungen, die sich unter dem Begriff der „Technologie-Folgeabschätzungen" wiederfinden. So beachtenswert die damit verbundenen Gedanken sind, so skeptisch wird die eilfertig vorgetragene Forderung nach einer Institutionalisierung dieser Verträglichkeitsuntersuchungen etwa in einem „science court" zu beurteilen sein. Diesem Gremium gegenüber, das nach den Vorstellungen seiner Verfechter natürlich durch Wissenschaftler international zu besetzen wäre, würde der „Sachverständigenrat für Strukturfragen", von der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel gefordert[2], geradezu als Gremium mit Minimalauftrag erscheinen. Derartige Versuche, technischen Fortschritt und strukturellen Wandel quasi in einem bürokratischen Verfahren mit Blick auf die Folgewirkungen abzuhaken, würde sicherlich mehr Probleme schaffen als bestehende lösen.

---

[1] *Paul Streeten,* Reply to Professor Davin's Introductory Report, in: Théorie et Politique de l'Expansion Régionale, Actes du Collogue International de l'Institut de Science Economique de l'Université de Liège (21 - 23 avril 1960), Brüssel 1961, S. 343.

[2] Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission, Göttingen 1977, S. 133 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Gahlen liefert selbst die wesentlichen Argumente für die sehr zurückhaltende Beurteilung der positiven Anpassungspolitik: So sollte man den marktwirtschaftlichen Selektionsmechanismus nicht in Frage stellen, „weil es mehr Probleme schafft, wenn Bürokraten selektieren". Vor allem aber darf nach seinen Worten „nicht übersehen werden, daß die Existenz potentieller staatlicher Anpassungshilfen die Anpassungsbereitschaft der Individuen schwächt". Daß diese Sorge sehr berechtigt ist, zeigt ein beiläufiger Blick auf das unterschiedliche Anpassungsverhalten der Stahlindustrie in den Mitgliedsländern der EG.

Diese Befürchtung ist sehr ernst zu nehmen. Sie deutet nämlich einen Teufelskreis der Art an, daß die positive Anpassungspolitik sich selbst in wachsenden Ringen nährt.

Zunächst aber ist in dem Satz von Gahlen impliziert, daß nach wie vor der Löwenanteil an Strukturwandel und Anpassung über den Markt, also ohne bewußte strukturpolitische Eingriffe von flexibel reagierenden Unternehmern und Arbeitnehmern bewältigt wird. Diese Erkenntnis sollte vor einer Überschätzung der „positiven Anpassungspolitik" schützen. Die Frage wird entscheidend, wann ein zunehmend perfekterer Anpassungsinterventionismus zur Außerkraftsetzung wichtiger freiwilliger Anpassungsvorgänge in einer Breite führt, die nur noch über wachsende Staatsanteile finanzierbar wird. Sehr drastisch hat diese Gefahr vor wenigen Tagen Michael Jungblut in „Die Zeit" formuliert:

„Struktur- und Regionalpolitik haben weniger zur Schaffung einer modernen Industriestruktur als zur Korrumpierung der Unternehmer beigetragen . . . kaum ein Unternehmen investiert heute noch, ohne in eines oder mehrere der zahlreichen Subventionstöpfchen zu greifen, die Vater Staat überall aufgestellt hat[3]."

Andererseits wird ein Unternehmen zögern, notwendige Umstellungsmaßnahmen in Angriff zu nehmen, wenn die damit verbundenen materiellen und immateriellen Belastungen weitgehend einzelbetrieblich getragen werden müssen und einen Umfang annehmen, der die einzelbetrieblichen Vorteile der Umstellung kompensiert.

5. Der zweite Aktivitätsbereich der Strukturpolitik muß nach Gahlen in der positiven, mittelfristigen Angebotspolitik gesehen werden. Auch bei diesem besonders „heißen" Teil des strukturpolitischen Eisens wird jedoch massiv eingeschränkt, wenn festgehalten wird: „Die Aufgabe einer in die Zukunft gerichteten Strukturpolitik kann also nicht darin bestehen, daß der Staat ‚zukunftsträchtige Produktionen' generell aus-

[3] *Michael Jungblut*, Modell Deutschland — Kein Meisterwerk, in: Die Zeit, Nr. 38 vom 12. September 1980, S. 26.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

macht und fördert." Es geht Gahlen damit erklärendermaßen nur um „Sonderfälle".

Auch in diesem Zusammenhang wird somit implizit festgestellt, daß der Löwenanteil bei der Aufspürung „zukunftsträchtiger Produktionen", also von Wachstums- und Entwicklungschancen, dem Markt und dem dynamisch handelnden Unternehmer überantwortet wird. Und dies doch wohl aus dem gleichen, hier allerdings von Gahlen nicht angeführten Grund, daß es nicht nur mehr Probleme schafft, wenn Bürokraten bei der Anpassung anstelle des Marktes selektieren, sondern noch mehr, wenn die Beamten, risikofreudig wie sie sind, anstelle des Marktes über Risiken und Chancen von zukunftsträchtigen Produktionen entscheiden. Im Mittelpunkt der positiven Anpassungspolitik kann daher nur die Frage stehen, wie Hemmnisse gegen das Aufdecken und Ausnutzen „zukunftsträchtiger Produktionen" durch den Markt beseitigt werden können — nicht dagegen die Frage, wie der Staat bei gewissen Sonderfällen diese Zukunftschancen selbst ausmacht und fördert. Wolfram Engels hat darauf hingewiesen, daß „die Verlangsamung unseres Strukturwandels gerade dadurch bedingt zu sein scheint, daß man die Risiken der Unternehmen ständig erhöht, ihre Fähigkeit, Risiken zu tragen, dagegen ständig vermindert"[4].

Gahlen verweist die positive Angebotspolitik vornehmlich auf die Förderung von Forschung und Entwicklung. In diesen Bereichen befürchtet er besonders ungünstige Bedingungskonstellationen des Marktes bei gleichzeitig hoher Bedeutung für die Zukunftssicherung. Es ist zu begrüßen, daß er dabei die indirekte Förderung auch in Kenntnis der Mitnahmeeffekte in den Vordergrund stellt und die besondere Aufmerksamkeit der zukunftsgerichteten Strukturpolitik „kleinen und mittleren Unternehmen angedeihen lassen will". Gerade an diesem Beispiel der Forschungsförderung bei kleinen und mittleren Unternehmen muß wieder die Grundsatzfrage angebunden werden:

Nicht nur der, welcher die bürokratischen Vergabe- und Kontrollmechanismen abzuschätzen weiß — die ja nicht ganz unnötig sind, denn es handelt sich schließlich um Steuergelder — muß fragen, warum nicht zunächst daran gedacht wird, wie man durch Förderung der Eigenkapitalbildung die eigenständige Fähigkeit dieser Unternehmen für risikoreichere Forschungsinvestitionen stärken kann.

Bemühungen auf diesem Wege sind nicht nur marktkonformer, sondern auch wesentlich effizienter als die Errichtung oder Aufstockung eines neuen Subventionstopfes mit bürokratischem Perfektionismus und

---

[4] *Wolfram Engels*, Strukturpolitik: Die ordnungspolitische Sicht, in: Gottfried Bombach, Bernhard Gahlen, Alfred E. Ott (Hrsg.), Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik, Tübingen 1977, S. 428.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fehlender Erfolgskontrolle — diese würden später sicherlich von Gahlen als weiteres und sehr berechtigtes Beweismittel für das „Problem der Bürokratie" angeführt werden!

6. Die zentrale These Gahlens, „daß Strukturpolitik . . . darauf hinausläuft, den marktwirtschaftlichen Anpassungs- und Entdeckungsprozeß über second-best-Lösungen möglichst gut zu sichern", sollte den Wirtschaftswissenschaftler und den Wirtschaftspolitiker somit in erster Linie dazu motivieren, einen Schritt früher anzusetzen und die Notwendigkeit für derartige „second-best-Lösungen" von vornherein einzuschränken oder nach Möglichkeit zu vermeiden. Es sollten klare Rahmendaten durch den Staat gesetzt und von ihm für seine Aktivitäten verlangt werden. Sie sollten für die „Subventionierung der Akzeptanz des Wandels" ebenso hinreichend sein wie für die Fähigkeit, zukunftsträchtige Entwicklungsmöglichkeiten aufzudecken. Wenn Strukturpolitik wirklich wichtiger werden müßte, damit die soziale Marktwirtschaft überleben kann, dann muß vorher in der Ausgestaltung und Verwirklichung der sozialen Marktwirtschaft einiges falsch gemacht worden sein.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Schlußveranstaltung

Mittwoch, 17. September 1980, 16.00 - 17.30 Uhr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Podiumsdiskussion

Leitung: *Hans Möller,* München

Teilnehmer:
Ernst Helmstädter, Münster
Werner Meißner, Frankfurt
Erhard Kantzenbach, Hamburg
Hans Willgerodt, Köln

Möller:

Ich eröffne die letzte Veranstaltung dieser Tagung vor dem Schlußwort des Herrn Vorsitzenden und darf Sie sehr herzlich begrüßen. Es geht um eine Podiumsdiskussion, an der teilnehmen: Herr Prof. Ernst Helmstädter aus Münster, ganz links außen, dann links neben mir Herr Prof. Erhard Kantzenbach, Hamburg, rechts neben mir Herr Kollege Werner Meißner aus Frankfurt und rechts außen, allein durch das Alphabet bestimmt, Herr Prof. Willgerodt aus Köln. Ich hoffe, daß sich die Zusammensetzung der Diskussionsteilnehmer als genügend pluralistisch und zugleich auch genügend homogen erweisen wird, um eine lebhafte und sachlich ergiebige Diskussion zu ermöglichen. Diese Diskussion kann nicht die Tagungsergebnisse zusammenfassen, denn keiner von uns war in der Lage, an allen Veranstaltungen teilzunehmen. Wir haben immer nur Teileindrücke bekommen, aber ich bin sicher, daß die Diskussion auch Eindrücke vom Tagungsverlauf widerspiegeln wird.

Die Diskussion wird vom Hessischen Rundfunk aufgenommen und heute abend gesendet. Für den Ablauf der Diskussion haben wir uns auf folgendes Vorgehen geeinigt: jeder der Teilnehmer erhält das Wort zu einer einleitenden Stellungnahme in alphabetischer Reihenfolge. Es findet bei diesem ersten Durchgang keine Replik statt. Dann werden wir einige Punkte aus diesen Stellungnahmen auswählen und über sie ausführlicher diskutieren. Im ersten Durchgang hat jeder Redner 5 Minuten und nicht mehr. Dankenswerterweise haben die Kollegen sich bereit erklärt, daß ich ihnen das Wort entziehen darf, wenn sie diese Norm allzusehr überschreiten.

Helmstädter:

Ich möchte zuerst einen vielleicht etwas persönlichen Eindruck von dieser Tagung wiedergeben. Ich finde, daß es hier auf dieser Tagung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sehr viel Zustimmung zur Sozialen Marktwirtschaft gegeben hat. Allerdings ist diese Zustimmung oft merkwürdig unterkühlt, manchmal sogar verdeckt gegeben worden, so daß nur dem Fachmann bei näherem Hinsehen klar wurde, wie es gemeint war.

Die Position, die vielleicht stärker nach der negativen Seite orientiert, aber doch nicht da angesiedelt war, war das, was ich eine „entschiedene Ambivalenz" nennen möchte, wie sie heute früh Herr Glastetter vorgetragen hat. Mein persönlicher Wunsch wäre gewesen, daß man etwas freudiger dieser Wirtschaftsordnung zustimmt und meine Erklärung dafür, daß es nicht geschehen ist, liegt eigentlich darin, daß ich meine, daß dem einen oder anderen noch der Vorwurf der „Bilderbuchideologie" in den Knochen steckt, der vor einigen Jahren ja deutlich erhoben worden ist — von der damals sog. „Neuen Linken".

Sie wollte Systemüberwindung und hat nie ihren eigenen Systementwurf vorgestellt und ist deswegen hier nicht mehr vertreten gewesen. Was davon übrig geblieben ist und hier auch gelegentlich anklang, das würde ich als eine Form geläuterten Links-Keynesianismus kennzeichnen. Von daher wurden gewisse theoretische Angriffe gegen die Marktwirtschaft gefahren.

Die Marktwirtschaft steht auf solider theoretischer Grundlage. Diese Theorie gibt auch etwas her für die „Systembegründung". Aber diese Leistung der Theorie ist doch relativ begrenzt. Sie besteht einfach in der Einsicht, daß individuelles Handeln sinnvoll und konsistent im Gesamtrahmen einer Marktwirtschaft möglich ist. Dies war die Erkenntnis von Adam Smith. Er hat den Markt als die sozialtechnisch wichtigste Erfindung der Neuzeit erkannt.

Manche Links-Keynesianer meinen, daß zwischen Neoklassik, also einer bestimmten hochentwickelten, formal ausdifferenzierten Theorie und wirklicher Marktwirtschaft ein sehr enger Zusammenhang besteht, so daß, wenn man gleichsam der Neoklassik irgendwie — und das kann man angesichts ihrer rigorosen Annahmen leicht tun — ein Bein stellt, das Kartenhaus der Marktwirtschaft bereits in sich zusammenfällt. Ich glaube, darüber ist nicht viel zu sagen. Die Neoklassik ist in meinen Augen mehr oder weniger ein Rocher de bronze, der diese Kritik aushält. Um es einmal etwas schärfer auszudrücken und dem genius loci gerecht zu werden — wir sind in der Stadt der Meistersinger —: Ich sehe es als pure Beckmesserei an, wie an der Neoklassik häufig herumkritisiert wird. Mit einer Kritik an der Marktwirtschaft hat das gleichwohl nichts zu tun. Die Marktwirtschaft steht oder fällt nicht mit der Neoklassik!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kann die Marktwirtschaft überhaupt durch Theorie begründet werden? In gewissem Umfang schon, aber das trägt nicht sehr weit. Ich glaube jedenfalls, daß wir kein Theoriedefizit, sondern eher eine Theorieredundanz, ein Überangebot an Theorie *für* Marktwirtschaft haben. M. E. wird die Marktwirtschaft durch einfachere Dinge, die auch Nicht-Ökonomen verstehen, begründet, und ich möchte sagen: die Marktwirtschaft ist durch Erfahrung begründet. Es kommt auf das Urteil aller Beteiligten an.

Aus der Diskussion heute früh — auch das noch ein persönlicher Eindruck — stellt sich für mich die Frage, was wir als Wissenschaftler für die Begründung von sozialen Systemen leisten können. Ich meine, im Grunde können wir das leisten, und das sollten wir und auch konsequent und nachdrücklich, was ich *„Taxonomie"* nennen würde. Die Zurverfügungstellung einer Sprache, mit der man wirklich zu Sachurteilen hingelangen kann, einer Sprache, die nicht von vornherein das Sachurteil verstellt.

Ich habe die Diskussion heute früh so aufgefaßt, daß man da als liberaler Ökonom selbstverständlich Toleranz üben muß. Aber es gibt auch, so möchte ich dagegen halten, Situationen in denen die Toleranz an ihre Grenzen stößt. Wir Wissenschaftler haben eine wichtige Funktion dann, wenn die Sprache mit einer zu breiten *Begriffstoleranz* arbeitet, auf die Probleme der Sprache aufmerksam zu machen. Das hat Herr Stützel heute vormittag zu Recht getan, wofür wir ihm geradezu Dank schulden. Man kann als Wissenschaftler gegenüber allem tolerant sein, aber niemals gegenüber der Toleranz im Begriff. Da muß Schärfe und Abgrenzung gegeben sein! Die zustimmungsfähige Formulierung ist die Ausdrucksform der Diplomatie und der Politik und das gibt es auch in großen Verbänden. Diese Sprache wäre der Untergang der Wissenschaft. Mein Vorschlag lautet: die Wissenschaft soll in Zukunft stärker dazu beitragen, daß wir bei einer Sprache bleiben oder dahin zurückkehren, bei der keine Erkenntnisverstellung eintritt.

Ich habe zunächst nur diese persönlichen Eindrücke wiedergeben wollen, darunter ein Vergangenheits- und noch Gegenwartsproblem sowie das wissenschaftlich leicht lösbare Zukunftsproblem einer klareren Sprache zur Erörterung marktwirtschaftlicher Fragen.

Kantzenbach:

Wir diskutieren hier über die Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft und mir scheint, daß das im Augenblick gravierendste Problem der Sozialen Marktwirtschaft die Stagflation ist, also das gleichzeitige Auftreten von Unterbeschäftigung und schleichender Inflation. Dieses Problem wird wohl auch für die nähere Zukunft noch das gra-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vierendste Problem unserer Wirtschaftsordnung bleiben. Mir scheint, daß dieses Problem der Stagflation zum Teil dadurch erklärt werden kann, daß die Anforderungen an die Flexibilität des Wirtschaftssystems gestiegen sind und in Zukunft vielleicht noch steigen werden, daß aber die Flexibilität des Systems selbst offenbar in letzter Zeit gesunken ist, so daß hier ein Dilemma zwischen diesen beiden Entwicklungen besteht. Dieses scheint mir auch in vielen Diskussionen in den Arbeitsgruppen das zugrundeliegende Problem gewesen zu sein.

Ich habe gesagt, die Anforderungen an die Flexibilität steigen. Ich darf auf das Referat von Herrn Gahlen verweisen. Er hat unter anderem genannt: die Knappheit einiger Ressourcen, insbesondere des Erdöls, die Anforderungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung bei zunehmender Industrialisierung der Dritten Welt, der arbeitssparende technische Fortschritt, ich brauche nur an Mikroprozessoren zu denken; alle diese exogenen Faktoren beeinflussen unser Wirtschaftssystem und erfordern strukturelle Anpassungen der Wirtschaft. Wie steht es nun mit der Flexibilität, also mit der Anpassungsfähigkeit des Systems an diese exogenen Faktoren? Ich glaube, wir werden zunächst feststellen müssen, daß das sehr eng geflochtene soziale Netz, das wir haben, die Mobilität der Arbeitskräfte verringert. Ein erheblicher Teil der Arbeitslosigkeit, die wir gegenwärtig haben, hat offenbar strukturelle Ursachen und trägt zur Stagflation bei. Die Steuerbarkeit der Wirtschaft sinkt, wenn die Arbeitskräfte nicht mobil sind. Wir müssen darüberhinaus feststellen, daß die soziale Akzeptanz des wirtschaftlichen Steuerungsmechanismus selbst sinkt. Gewinne sind Anreize und Finanzierungsquellen für Expansionsprozesse; sie werden aber kaum noch akzeptiert, sie werden diskreditiert. Entlassungen sind notwendige Konsequenzen von Schrumpfungsprozessen. Auch sie werden in zunehmendem Maße nicht mehr akzeptiert. Man kann allgemein feststellen, daß zwar unter Fachökonomen immer sehr viel über die Allokations- und Wachstumsprobleme diskutiert wird und dagegen kaum über Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. In der politischen Öffentlichkeit dagegen drängt die Frage der Verteilungsgerechtigkeit einer bestimmten wirtschaftspolitischen Maßnahme häufig alle anderen Beurteilungsmaßstäbe in den Hintergrund. Diese Entwicklungen müssen die Flexibilität des Systems verringern. Auch unsere Arbeitsmärkte scheinen mir zu starr zu sein, um die Anpassung, die von ihnen gefordert wird, zu leisten. Ich würde nicht so weit gehen, wie Herr Frickhöffer heute in einem Diskussionsbeitrag, der die Frage stellt, ob das bilaterale Monopol der Tarifparteien, das wir haben, wirklich eine wünschenswerte Lösung ist; aber ich meine, die Lohnpolitik der Tarifpartner müßte flexibler sein, sie müßten stärker auf räumliche oder

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

berufliche Differenzierungen Rücksicht nehmen können, um die Anpassung des Arbeitsmarktes zu gestatten.

Aber auch in meinem engeren Arbeitsgebiet der Wettbewerbspolitik ist die Frage zu stellen, ob hier nicht die Anpassungsflexibilität der Angebotsstruktur verringert worden ist. Es wird die These diskutiert, daß die Vermachtung der Märkte, die durch Konzentration hervorgerufen wird, die Flexibilität der Angebotstruktur verringert, daß wir administrative Preise statt Marktpreise haben, die die Inflation fördern, daß wir auch eine geringere Flexibilität der Produktion bei der Anpassung an die Nachfrage haben. Hier ist noch ein weites Forschungsgebiet. Es wäre zu wünschen, wenn zu diesen Problemen noch viel zusätzliche empirische Forschung geleistet würde. Es ist durchaus offen, ob diese Hypothesen der Realität entsprechen, denn der empirische Beleg steht noch aus.

Ich möchte damit zunächst einmal abschließen und an eine Äußerung von Schumpeter erinnern. Schumpeter schrieb bekanntlich Anfang der vierziger Jahre in seinem Buch „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie" dem Sinn nach, daß der Kapitalismus nicht an seinen Feinden zugrunde gehen würde, sondern an seinen Erfolgen. Es ist die Frage, ob dieses tatsächlich unser Schicksal ist. Scitovsky, einer unserer berühmtesten Zunftgenossen, hat diese Frage, worauf Herr Borchardt schon hinwies, auf der letzten Tagung der American Economic Association erneut aufgegriffen und diskutiert. Und ich glaube dieses ist eines der wesentlichsten Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft in der vor uns liegenden Zeit. Danke!

Meißner:

Meine Damen und Herren, Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, das war unser Thema und man muß fragen, hat die Soziale Marktwirtschaft eine Zukunft? Ich meine, sicher ist, die *Marktwirtschaft* hat eine Zukunft, und das ist eine Erkenntnis, die ja nicht nur auf die westlichen, d. h. auf die OECD-Länder beschränkt ist. Ich komme gerade von einer einwöchigen Diskussion mit ungarischen Ökonomen aus Budapest. Ich möchte von vornherein klar machen, die Alternative Markt oder Plan halte ich für falsch, denn der Grundsatz Marktwirtschaft verträgt sich mit der Tatsache, daß in Einzelwirtschaften geplant wird, und damit, daß der Marktprozeß in Rahmenbedingungen eingebettet sein muß. Nun, die *Soziale Marktwirtschaft* hat mit diesen Rahmenbedingungen zu tun. Und das sind einmal solche, die sich aus der Entwicklung zwangsläufig ergeben haben: Aufhebung oder Beschränkung des Wettbewerbs durch Konzentration. Und wer sich hier durch die eindrucksvollen Zahlen der Kartell-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

berichte oder der Monopolgutachten nicht beeindrucken läßt, der kann sich ja durch theoretische Argumente überzeugen lassen; ich schlage vor Adam Smith, Karl Marx und Erhard Kantzenbach.

Zweitens geht es um solche Rahmenbedingungen, die durch bewußtes, politisches Handeln geschaffen werden. Und dabei fallen einem sogleich Wettbewerbs- und Sozialpolitik ein. Ich meine aber umfassender die Tatsache, daß konzentrierte Unternehmensmacht herausfordert und auch einen starken Staat und starke Gewerkschaften braucht. Diese dreifache Koalition, kann sie den Fortbestand der Sozialen Marktwirtschaft sichern? Ich meine ja, wenn das Faktum und die Notwendigkeit eines expliziten Interventionismus akzeptiert werden oder mit den Worten eines radikalen Gesellschaftskritikers: „Eine funktionierende Marktwirtschaft setzt gewisse Tätigkeiten des Staates voraus. Manch andere staatliche Tätigkeiten werden ihr Funktionieren unterstützen und sie kann noch viele andere dulden, vorausgesetzt, daß sie mit einem funktionierenden Markt vereinbar sind."

Wohlgemerkt, Friedrich v. Hayek spricht von einem funktionierenden Markt, und damit sind wir bei den Zukunftsaufgaben der Sozialen Marktwirtschaft. Ich will kurz drei anreißen. Die erste will ich kennzeichnen mit den Stichwörtern Technologie, Innovation, internationale Wettbewerbsfähigkeit. Die Modernisierung unserer Volkswirtschaft ist ein allseits akzeptiertes Ziel. Unsere internationalen Konkurrenten sitzen aber weniger in den typischen Niedriglohnländern, sondern in fernöstlichen Volkswirtschaften mit hohem technischen Fortschritt. Neue funktionierende Märkte in Bereichen mit hohem Investitionsrisiko können nur zusammen mit dem Staat erschlossen werden, und die hier operierenden Unternehmen sind ja in der Regel auch keine kapitalistischen Jungfrauen mehr. Es geht um eine Entkrampfung der Diskussion über das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft, wie es kürzlich ein deutscher Volkswirt genannt hat, der vor allem deswegen bei uns bekannt ist, weil er in den letzten Jahren das Bundesministerium für Forschung und Technologie leitet.

Den zweiten Punkt will ich kennzeichnen mit Bevölkerungsrückgang, nachlassende Konsumdynamik, steigendes Erwerbspotential in den nächsten zehn Jahren und gewisse Engpaßbereiche: Energie, Rohstoffe, Umwelt. Ich glaube, daß anhaltend hohe Sparquoten und schwächeres Nachfragewachstum, die sozialen Grenzen des Konsumwachstums, die der Soziologe Fred Hirsch aufgezeigt hat, daß dies alles zusammen zugleich die Chance eröffnet, mit den Herausforderungen der Knappheit von Energie und Rohstoffen fertig zu werden. Aber ich glaube auch, daß die hier liegenden Chancen, in neue Nachfragebereiche einzudringen, Staatsinterventionen auch notwendig machen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Also diese beiden Zukunftsprobleme lassen sich, nennen Sie es angebotsorientierte Politik, im Rahmen einer zeitgenössischen Sozialen Marktwirtschaft, welche gekennzeichnet ist durch Interventionismus und Machtbalance zwischen Privatwirtschaft, Staat und Gewerkschaften, lösen, und zwar besser als woanders. Schwierigkeiten sehe ich allerdings bei dem dritten Zukunftsproblem. Und was hier gemeint ist, läßt sich umschreiben mit Wertwandel oder geänderte Einstellung zur Arbeit. Gewiß, es gibt immer stärkere Bestrebungen, die sog. Wirtschaftssubjekte nicht nur in ihrer Rolle als Konsumenten zu sehen, sondern auch als Produzenten. Die Rezepte heißen hier: Partizipation, job-enrichment, Humanisierung der Arbeit. Ich meine etwas anderes. Ich meine etwas, was dem „Spiegel" kürzlich eine Titelgeschichte wert war. Es ist das zweifellos durch unser hohes Lebensniveau mitbedingte Unbehagen an den durchorganisierten Arbeitsformen, zeitlich fixiert und inhaltlich zersplittert. Es ist die Sehnsucht nach anderen Normen als denen der Marktprozesse, nach vielleicht eher spielerischer Selbstbestätigung und Selbstverwirklichung im Arbeitsprozeß. Sozialpolitik reicht hier nicht aus. Die oben angeführte Koalition ist dafür denkbar schlecht gerüstet, denn große Unternehmen brauchen eine bürokratische Arbeitsorganisation. Gewerkschaften haben als Mitglieder den einer regelmäßigen Arbeit nachgehenden Familienvorstand im Visier, und staatliche Regelungen zielen eher auf Vereinheitlichung als auf größere Vielfalt und Abwechslung. Frage: Wie groß sind denn diese alternativen Wirtschaften? Wie schnell wächst jenseits vom Markt die ganz private Wirtschaft? Wie groß ist die irreguläre, die „hidden economy"? Umfaßt sie wirklich schon ein Viertel des Bruttosozialprodukts, wie eine Untersuchung für die USA 1978 angibt? Das sind offene Fragen, aber ich glaube, wir sollten sie zur Kenntnis nehmen und sie nicht länger offen lassen.

Willgerodt:

Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft liegen, wie ich vermute, im Bereich des Angebots und der Notwendigkeit, die Produktionsseite wieder stärker gegenüber der Verteilungsseite zu betonen. Es wird von Grenzen des Wachstums gesprochen. Das kann zwei Bedeutungen haben, nämlich erstens, wir können nicht wachsen, weil wir an Grenzen stoßen, die durch z. B. Rohstoffknappheit usw. gegeben sind, oder zweitens, wir sollen nicht wachsen, aus moralischen Gründen oder Gründen der Lebensqualität. Ich glaube, daß wir uns mit dem zweiten Problem weltwirtschaftlich überhaupt nicht auseinanderzusetzen brauchen — angesichts des Massenelends, das überall in der Welt herrscht, mit Ausnahme bestimmter wohlhabender Länder, die in der Minderheit sind, was die Bevölkerungszahl angeht. Es geht also nur

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

darum, die Grenzen des Wachstums zu sprengen. Hier wird nun behauptet, daß dieses möglich sei, indem die entwickelten Länder weniger wachsen, damit die unterentwickelten Länder mehr wachsen können. Dieses Alternativkonzept beruht auf nationalökonomischen Bildungslücken, denn die Entwicklungsländer können sich nur entwickeln, wenn sie bei uns schon vorhandene Absatzmärkte erschließen können, und sie tun dies ja auch. Würden wir den Rezepten folgen, die uns hier angedient werden, wäre dies vor allem eine Katastrophe für die Entwicklungsländer. Wir verfahren allerdings mit unserem Erbe, und dem was wir aus bestimmten Entwicklungsländern übertragen bekommen, wenig haushälterisch. Die Ölmilliarden, die nur bei uns angelegt werden können, solange die Investitionsmöglichkeiten in den Entwicklungsländern nicht ausreichend erschlossen sind, diese Ölmilliarden werden bei uns nicht so intensiv und produktiv und wachstumsfördernd angelegt, daß sie sich selbst liquidieren, sondern wir benutzen sie zu einem erheblichen Teil als Konsumkredite und überlassen es der Zukunft, ob wir dafür diesen Ländern, die uns das Geld zur Verfügung gestellt haben, etwas als Gegenleistung bieten können. Die Kapitalbildung und die Kapitalknappheit wird alsbald als dringendstes Problem auf uns zukommen, entgegen allen Lehren vom Übersparen und ähnlichen Schlaraffenlandslehren. Die Anforderungen, die auf uns zukommen, möchte ich nur kurz aufzählen: Wir müssen die Kapitalverluste durch die Notwendigkeiten der Umstellung des Produktionsapparates auf niedrigeren Energieverbrauch hinnehmen und den ganzen Maschinenpark in kürzerer Zeit als früher neu erstellen. Wir müssen, wenn dieses wirklich als zweckmäßig angesehen werden sollte, Mittel zur Verfügung haben, um den Entwicklungsländern zu helfen, anstatt die OPEC-Milliarden selbst konsumtiv zu nutzen. Wir haben allerdings auch Anforderungen im staatlichen Bereich zu erfüllen. Ich nenne nur äußere und innere Sicherheit, die Versprechungen, die wir unseren Sozialrentnern, unseren Familien, den Arbeitnehmern mit der 35-Stunden-Woche, mit dem Umweltschutz und dem Vorziehen der Altersgrenze und vielen anderen Dingen gemacht haben.

Als zweiter Punkt scheint mir wichtig die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Staates und der Staatsverwaltung, aus dem Munde eines Liberalen eine merkwürdige Feststellung. Der Interventionsstaat, wie er so häufig gelobt worden ist auf dieser Tagung, scheint mir der eigentlich paternalistische Staat zu sein. Die ungeheuren Aufwendungen, die dieser Interventionsstaat zu machen hat, um den Bürger zu beglücken, sind begleitet vom grimmigen Schatten des Wohlfahrtsstaates, nämlich dem Fiskalstaat, denn der Staat kann nicht geben, was er nicht vorher genommen hat. Dies führt nun dazu, daß privatwirtschaftlich die gesamtwirtschaftlichen Knappheiten verschleiert werden,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

indem Nulltarife eingerichtet werden, auch für Unternehmer auf vielen Gebieten, so daß die volkswirtschaftlichen Knappheiten privatwirtschaftlich überhaupt nicht oder nicht ausreichend zum Vorschein kommen, mit der Folge, daß eine Verhaltensweise des Konsumkredites auf Kosten anderer damit begünstigt wird, und die Haushaltsdefizite haben hier vielleicht indirekt eine Grundlage. Im übrigen kann man etwas beobachten, was ich als Mafia-Wirtschaft bezeichnen möchte. Da der Staat im Herstellen der inneren Sicherheit zum Teil in eklatanter Weise versagt, machen sich die Räuberbanden ein Geschäft daraus, gegen Abstandszahlungen die Sicherheit zu produzieren, die der Staat zu produzieren nicht mehr in der Lage oder bereit ist. Gerade heute steht in der Franfurter Allgemeinen Zeitung, daß die Mafia-Wirtschaft in Amerika den Umfang der Ölindustrie Amerikas ausmacht, und solche Abstandzahlungen gibt es ja auch schon in Italien seit langem. Ich hoffe, daß es sie bei uns nicht gibt, auch nicht in den vornehmen Formen, die man dazu wählen kann, um politische Parteien gefügig zu machen. Es kommt zu einer Situation, wo der Staat, um mit Augustinus zu sprechen, eine Räuberbande wird, weil die Gerechtigkeit als das Einrichten allgemeiner, über die Interessengruppen hinausreichender Regeln, nicht mehr durchgreift.

Möller:

Wir müssen jetzt entscheiden, welche Frage wir zuerst aufnehmen. Es sind ja eine ganze Reihe von Punkten angesprochen. Ich selbst würde vorschlagen, daß wir vielleicht das Stagflationsproblem aufgreifen sollten. Ich weiß nicht, ob alle Tagungsteilnehmer registriert haben, daß im Programm unserer Tagung das Inflationsproblem als Zukunftsproblem unserer Wirtschaftsordnung nicht explizit angesprochen worden ist. Herr Kantzenbach hat es in seinem Diskussionsbeitrag sogleich in Verbindung mit der Arbeitslosigkeit, also als Stagflationsproblem, hervorvorgehoben. Wer von den Teilnehmern hier am Podium würde sich zu diesem Problem äußern wollen?

Helmstädter:

Ich möchte nur eine ganz kurze Bemerkung machen. Wir sollten dabei vielleicht nicht zu lang bleiben, weil es gar nicht so sehr unser Problem ist. Es gibt andere Volkswirtschaften, die davon sehr viel stärker betroffen sind. Außerdem ist Stagflation ein relativ abstrakter Gegenstand, den wir schwer unseren Hörern im Rundfunk klarmachen können.

Kantzenbach:

Ich habe den Begriff Stagflation gewählt, der ja auch in der Öffentlichkeit häufig verwandt wird, weil mir das typische des Problems

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gerade zu sein scheint, daß Inflation und Arbeitslosigkeit *gleichzeitig* auftreten. Wenn wir eine klassische Inflation hätten, die mit Überbeschäftigung verbunden wäre, dann hätten wir wohl die wirtschaftlichen Instrumente, um mit diesem Problem fertig zu werden. Genauso hätten wir die Instrumente zur Verfügung, wenn wir Arbeitslosigkeit zusammen mit stagnierenden oder vielleicht sogar fallenden Preisen hätten. Aber die Kombination von Arbeitslosigkeit und Inflation ist doch das eigentliche Problem. Deswegen glaube ich nicht, daß man über Inflationsprobleme isoliert sprechen sollte.

Meißner:

Inflation ist zweifellos ein Problem und wir kennen ja auch viele moderne Theorien darüber. Eine von diesen modernen Theorien wurde kürzlich von einem österreichischen Nationalökonomen aus Linz folgendermaßen charakterisiert: „Natürlich, wenn es kein Geld gibt, dann gibt es auch keine Inflation." Nun, ich glaube, die begrenzte Geldwertstabilität war bisher der Preis für wirtschaftliche und damit auch politische Stabilität, anders als in den dreißiger Jahren. Und zugegeben, die Begrenzung der Inflation sollte weiterhin eine wichtige Rahmenbedingung der Wirtschaftspolitik sein. Die institutionelle Voraussetzung, die Unabhängigkeit der Bundesbank, ist bei uns ja nun gegeben. Offensiv kann man die Stagflation aber nur auf der Seite der Stagnationsgefahr angehen: Wachstumsvorsorge, die, wie ich eben schon ausgeführt habe, auch staatliche Wachstumsfürsorge sein muß, die im Dialog zwischen Staat und Wirtschaft entwickelt werden muß. Um nicht falsch verstanden zu werden: Es geht hier nicht um Besserwisserei des Staates. Herr Giersch hat das einmal in einem schönen Bild ausgedrückt. Er hat gesagt, wenn eine Volkswirtschaft an der Spitze des technischen Fortschritts marschiert, dann ist es so wie bei einem Bergwanderer, der sich seinen Weg selbst suchen muß. Unschwer zu erkennen, daß der Bergwanderer der Unternehmer ist, und der Staat, so meint Giersch, könnte diesen Bergwanderer nicht mit einer Landkarte ausrüsten, denn der Staat weiß das eben nicht besser. Natürlich, aber der Staat kann diesen Bergwanderer mit festem Schuhwerk und einer Gletscherbrille ausrüsten.

Willgerodt:

Ich bin überzeugt, daß wir den Zusammenbruch der Keynesianischen Wirtschaftspolitik schon hinter uns gelassen haben, daß es vollständig utopisch ist anzunehmen, mit einer bloßen Nachfragebelebung ließen sich die Beschäftigungsprobleme lösen. Vielleicht ist dies in der Bundesrepublik, weil bei uns die Krankheit nicht weit genug fortgeschritten ist, noch nicht ganz verbreitet. In Großbritannien ist es so offensichtlich, daß es sich nur um eine Frage des Nachholens der dortigen National-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ökonomie handelt. Wir können natürlich außerordentlich viel wissenschaftliches Feingarn dabei spinnen. Da ich etwas älter werde, habe ich den Mut zum Simplifizieren. Deswegen möchte ich einige ganz einfache Hauptsätze, die bei uns selten ausgesprochen werden, in diesem Zusammenhang nennen, nämlich: Weder ist der Lohn als Preis mikroökonomisch noch ist das Lohnniveau eine beliebige Größe, und zwar trotz des Zusammenbruchs der Grenzproduktivitätstheorie, wenn es ihn gegeben hätte. Im übrigen können wir hier natürlich nur hoffen, daß wir eine neue Begründung der makroökonomischen Theorie und der makroökonomischen Politik bekommen, wobei mikroökonomische Fundierungen unentbehrlich sind. Das ist sehr praktisch zu sehen. Wenn Sie Ausführungen von Herrn Soltwedel verfolgt haben oder Schriften von ihm, so wissen sie, daß er nachgewiesen hat, daß bestimmte sozialpolitische Regeln dazu führen, daß Arbeitslosigkeit geschaffen wird: Volksbeglückung auf diesem Wege durch besondere Vorschriften des Schutzes für Frauen etwa oder Jugendliche führen dazu, daß diese als Arbeitskräfte zu teuer werden. Infolgedessen muß man intelligentere Mikrosteuerungen anwenden, dann wird auch das makroökonomische Beschäftigungsproblem leichter lösbar. Mit einer globalen Steuerung allein ist also das Beschäftigungsproblem nicht mehr lösbar und ich meine, die deutschen Gewerkschaften haben gut daran getan, nicht nach britischer Manier so zu tun, als ob sie die Mikrosteuerung nichts anginge. In diesem Zusammenhang habe ich vor einiger Zeit einen sehr revolutionären Vorschlag gemacht, nämlich den Vorschlag, den Arbeitskampf abzuschaffen. Ich betrachte den Arbeitskampf als einen ökonomischen Bürgerkrieg, der in unsere Rechtsordnung nicht hineinpaßt, und ich möchte mir den Vorschlag erlauben, daß wir über dieses Problem nachdenken, warum es einen speziellen Markt gibt, und zwar den wichtigsten innerhalb einer Sozialen Marktwirtschaft, bei dem der soziale Bürgerkrieg, wenn auch eingegrenzt durch das Arbeitsrecht, erlaubt ist und erlaubt bleiben soll.

Möller:

Wenn wir über Stagflation allgemein nicht weiter diskutieren wollen, dann würde ich vorschlagen, eine weitere Frage aufzugreifen, die Herr Kantzenbach in seiner Stellungnahme angeschnitten hat. Er hat ja die Stagflation schon in sehr allgemeiner Form begründet und er hat dafür die mangelnde Flexibilität der modernen Industriewirtschaften im Verhältnis zum Bedarf an Flexibilität verantwortlich gemacht; dieser zeigt sich auf vielen Gebieten, und ich meine, daß dieses Spannungsverhältnis in bezug auf Flexibilität vielleicht genügend Punkte enthält, über die man sprechen könnte. Heute vormittag wurde ja beklagt, daß z. B. die Arbeitsrechtssprechung die Flexibilität der Unternehmen soweit be-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schränke, daß daraus Schwierigkeiten entstehen und wir haben auch auf anderen Gebieten solche Begrenzungen und Einschränkungen der Flexibilität.

Helmstädter:

Herr Kantzenbach hat darauf hingewiesen, daß es auch der Lohnpolitik an Flexibilität mangelt. Dazu möchte ich etwas sagen. Ich meine, daß wir Arbeitslosigkeit heute ja nur auf bestimmten Märkten haben. Das hat mit der Lohn*struktur* und ihrer Inflexibilität zu tun, weniger mit der Lohn*höhe*. Die wirkt sich global im Preisniveau und seiner Entwicklung aus. Daß bestimmte Arbeitskräfte von der Arbeitslosigkeit stärker betroffen sind als andere, erklärt sich daraus, daß die Qualifikationsstruktur und die Lohnstruktur nicht mehr kompatibel miteinander sind. Man sollte versuchen, mehr Flexibilität durch eine bessere Anpassung zu bewirken. Wenn das sozial unerträgliche Ergebnisse hat, dann muß man sich überlegen, ob die Lohnkosten anders verteilt werden müssen. Die Kosten einer aus sozialen Gründen relativ überzahlten Arbeitskraft sollte nicht derjenige tragen, der diese Arbeitskraft beschäftigt, sondern die Allgemeinheit. Ich meine, man sollte durchaus über soziale Regelungen nachdenken, auch von seiten der Wissenschaft, die die Flexibilität steigern. Die gegenwärtige Inflexibilität scheint mir sehr stark in dem Mißverhältnis zwischen Leistungsstruktur und Lohnstruktur zu liegen.

Kantzenbach:

Ich kann dem eigentlich nur zustimmen, was Herr Helmstädter gesagt hat. Ich habe es auch schon versucht zum Ausdruck zu bringen. Ich glaube, daß die Lohnstruktur wohl stärker differenziert sein müßte, stärker auf Knappheitsverhältnisse Rücksicht zu nehmen hätte, und daß damit verbundene Ungerechtigkeiten bei der persönlichen Einkommensverteilung durch fiskalische Maßnahmen zu korrigieren wären. Die Lohnpolitik wird durch die Zielsetzung sozialer Verteilungspolitik zunehmend überfordert.

Vielleicht gestatten Sie, daß ich noch eine Frage an Herrn Willgerodt direkt richte. Er hat ja davon gesprochen, daß ein Bürgerkrieg oder etwas Ähnliches herrsche auf dem Lohnsektor. Darf ich Sie fragen, Herr Willgerodt, kann ich ihre Äußerung so interpretieren, daß Sie für eine Wiedereinführung der konzertierten Aktion eintreten? Ich jedenfalls könnte mich dieser Forderung im Prinzip durchaus anschließen. Ob sie in allen Formen, wie sie bisher bestanden hat, sehr sinnvoll war, das ist eine zweite Frage, aber vom Grundgedanken her könnte ich dem durchaus zustimmen. Die Konzertierte Aktion war ja wohl ein Weg, den Bürgerkrieg durch eine Art Verhandlungslösung zu beseitigen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Willgerodt:

Herr Kantzenbach, ich bekenne, daß ich noch nicht alle Rezepte bereit habe, um dieses Problem zu lösen. Ich meine allerdings, daß eine konzertierte Aktion für die ganze Bundesrepublik wenig Aussagewert hat, weil die Branchenstruktur zu differenziert ist, die einzelnen Regionalmärkte zu differenziert werden und dies alles in der konzertierten Aktion in Bonn nicht verhandelt werden kann. Ich würde auch keine Lösung darin sehen, nun zu regionalisieren, sondern ich suche nach Lösungen, bei denen die Marktkräfte, die am Arbeitsmarkt weit wirksamer sind als die Lehrbuchliteratur es darstellt, stärker zum Zuge kommen. Das heißt, daß die Tarifpartner, die ich nicht abschaffen will, also die Instanzen, die über Löhne zu entscheiden haben, die Knappheitssignale des jeweiligen Arbeitsmarktes mit berücksichtigen sollen, und daß sie an bestimmte Regeln der gemeinsamen Verhandlung gebunden werden. So könnte ich mir denken, daß die Effektivlöhne eine gewisse Steuerungsfunktion haben. Ich kenne aber die Einwendungen, die dagegen vorgebracht worden sind, die ich sehr ernst nehme. Allerdings habe ich das Gefühl, daß wir hier auch nur second-best-Lösungen bekommen, etwa schweizerische, wenn sie wollen, oder auf diesem Gebiet ausnahmsweise österreichische liebenswürdige Lösungen, die den Arbeitskampf entschärfen. Das setzt natürlich voraus, daß die Arbeitgeber das geben, was sie geben können. Ohne eine vertrauensbildende Politik der Arbeitgeber ist so etwas vollständig utopisch.

Möller:

Jetzt höre ich gerade von Herrn Helmstädter, daß er sich zu den Punkten äußern möchte, die Herr Meißner in bezug auf Staat und Staatstätigkeit vorgebracht hat. Im Interesse einer Diskussion würde ich vorschlagen, daß Sie, Herr Helmstädter, dazu Stellung nehmen.

Helmstädter:

Herr Meißner, was Sie zum Staat sagten, möchte ich auf die Formel — die ähnlich schon einmal im politischen Raum angewandt worden ist — bringen: „Mehr Staat wagen." Hier liegt die Sache nicht ganz so, wie Sie sie optimistischerweise sehen.

In gewisser Weise könnte man denken, Sie wollten die Schutzfunktion des Staates — dieser Bergsteiger, der soll gut ausgerüstet werden, nicht wahr — ansprechen. Aber dies soll anscheinend nicht mit Maßnahmen der Rahmenpolitik geschehen, sondern durch staatliche Produktion von Gütern und Forschung. Da hätte ich Bedenken.

Wir haben praktische Untersuchungen am Beispiel der tschechischen Entwicklung von Innovationen für die Textilindustrie angestellt, die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zeigen, daß es durchaus möglich ist, daß der Staat Innovationen aktiv voranbringen kann. Die Tschechen haben open-end-Spinnmaschinen entwickelt und damit am Weltmarkt große Erfolge gehabt. Das hat aber nur eine Weile gehalten. Dann sind im Westen die Spinnmaschinenerzeuger ganz anders auf den Plan getreten. Dabei hat sich dann gezeigt, daß die Spezialisierung, die Vielfalt der Versuche noch viel weitergehende Innovationen zustande bringt als ein mit noch so vielen staatlichen Mitteln ausgestattetes riesiges Institut.

Also, wir müßten uns in diesem Zusammenhang mindestens darüber unterhalten, was nun wirklich der Staat oder eine staatliche Bürokratie mit welchen Mitteln spezifisch leisten könnte. In jedem Fall sollte man nicht die Leistungsfähigkeit vielfältig agierender am Markt orientierter Unternehmen unterschätzen. Sie haben gesagt, man solle neue Märkte mit mehr Staat suchen. Sind es nicht immer gerade die kleinen Unternehmen, die den neuen Märkten direkt auf der Spur sind? Und stehen nicht die großen oft dahinter und warten ab, bis sie mit viel größeren Mitteln einsteigen können?

Diese innovatorische Funktion der kleinen und Mittelbetriebe muß unbedingt gesichert und gestärkt werden. Ich weiß nicht, ob da so viele staatliche Bergschuhe zur Verfügung gestellt werden müssen. Das geht doch so ein bißchen von alleine und ist sehr billig.

Möller:

Die Frage, die Herr Helmstädter an Sie gerichtet hat, Herr Meißner, kann man vielleicht noch ergänzen. Herr Helmstädter hat gefragt nach dem „Was", das Sie dem Staat zuweisen wollen. Im Sinne der neuen politischen Ökonomie würde man auch fragen, „wie" soll der Staat nun eine bestimmte Aufgabe organisatorisch bewältigen. Wir machen es uns vielleicht zu leicht, wenn wir immer nur global sagen, der Staat solle etwas tun, ohne zu untersuchen, in welcher Form er das auf Dauer sinnvoll machen kann.

Meißner:

Herr Helmstädter, wir kennen uns doch schon länger. Trotzdem fällt es nicht nur Ihnen offensichtlich schwer, ein Bekenntnis zur Marktwirtschaft abzunehmen, wenn man nicht gleichzeitig Mitglied der Montpelerin-Gesellschaft ist oder, entschuldigen Sie vielmals, des Förderkreises des Instituts für textile Marktwirtschaft.

Nun, die Diskussion über Staat und Wirtschaft ist ja Anfang der siebziger Jahre besonders intensiv geführt worden. Inzwischen, und das haben wir ja in dem Referat von Herrn Gahlen, dem ich in weiten Teilen zustimmen möchte, gehört, inzwischen hat sich der Staub gelegt,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Extrempositionen haben an Glanz verloren, Probleme und nicht Wunschvorstellungen bestimmen das Bild, und wenn ich einen Satz zitiere, nämlich folgenden: „Die jüngste Vergangenheit zeigt, und die Zukunft wird es beweisen, daß der Bedarf an strukturpolitischer Aktivität steigt", wenn ich diesen Satz zitiere, würden wenige von Ihnen vermuten, daß er von einem liberalen Wirtschaftsminister und einem jetzigen Großbankchef stammt. Er stammt von Herrn Friderichs, und diese Annäherung glaube ich, kennzeichnet die Situation doch etwas besser als besorgte oder gar entrüstete Kommentare im Wirtschaftsteil bestimmter Zeitungen.

Helmstädter:

Herr Meißner, ich freue mich über die Entwicklung der siebziger Jahre, die doch gezeigt hat, daß Argumente, die Ökonomen vorbringen, langfristig Chancen haben, in der sogenannten gesellschaftspolitischen Diskussion zum Zuge zu kommen. Ich habe Verständnis dafür und ich bin vollkommen damit einverstanden, wenn wir sagen: wir wollen Soziale Marktwirtschaft und dabei hat der Staat eine Funktion. Das ist selbstverständlich. Meine Frage war ja nur, können Sie noch konkreter angeben, und ich glaube, das interessiert auch die Öffentlichkeit, wie bei diesen neuen Aufgabenstellungen für den Staat Grenzen gezogen werden können? Denn darüber sollten wir uns, glaube ich, einig sein, daß der Staat nur in Grenzen etwas Sinnvolles, etwas Definierbares, Kontrollierbares, an Budgetbeschränkungen Gebundenes tun kann.

Das allgemeine Zutrauen zur Leistungsfähigkeit des Staates ist nicht sehr hoch. Es ist auf Grund unserer jüngsten Erfahrungen beträchtlich gesunken. Herr Willgerodt sprach ja eben von der Notwendigkeit einer Restituierung der staatlichen Funktion. Das kommt doch nicht von ungefähr!

Die Funktionsfähigkeit des Staates soll erhöht werden. Ist das erreichbar, indem man ihm neue Funktionen zuweist?

Meine Position ist sicher nicht extrem der Ihren entgegengesetzt. Ich will nicht sagen: raus mit dem Staat aus der Wirtschaft. Das wäre Unsinn. Aber ich bin etwas skeptischer als Sie bezüglich der spezifiischen Leistungsfähigkeit, die der Staat hier zu erbringen vermag.

Willgerodt:

Ich möchte noch einmal auf die Funktionsfähigkeit der Staatsverwaltung zurückkommen. Wir sollten nicht bestreiten, daß es auch intelligente Beamte geben kann. Auch Hochschullehrer sind Beamte! Es kann vorkommen, daß sie etwas Richtiges sagen, so auch in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

normalen Verwaltung. Aber dieser Dinosaurierstaat mit seiner Elephantiasis, wie wir ihn jetzt haben, muß nach dem Gesetz des abnehmenden Grenzertrages wachsender Körperschaften, die mit Arbeitskräften versehen sind, weniger intelligente Beamte einstellen, je größer der Staatsapparat wird. Wir haben nämlich den lieben Gott als Aristokraten, der uns nun einmal eine Intelligenzpyramide gegeben hat. Je größer die Tätigkeit wird, die der Staat ausübt, umso mehr nimmt die Wahrscheinlichkeit zu, daß die Administratoren, im Schumpeterschen Sinne gesprochen, überwiegen. Ob es so gut wäre, wenn der Staat die Innovatoren zur Verfügung stellt, obwohl sie das Risiko persönlich nicht tragen können, das lasse ich einmal aus dem Spiel, denn wir haben keine Konzentrationslager, wo wir zu leichtsinnige Beamte einsperren können. So etwas gibt es nur in anderen Ordnungen, in der Sowjetunion etwa, wo zwei Möglichkeiten bestehen: die materielle Interessiertheit und die Furcht vor dem Strafrichter; Wirtschaftsverbrechen nennt man das dort. Aber bei uns ist es so, daß der Staat durch seine Elephantiasis als Wachstumsbremse wirkt auch in Kombination mit der Massenbeteiligung an Entscheidungen; und jetzt will ich noch etwas Provokatorisches sagen: Das, was als Demokratisierung in der Staatsverwaltung aufgefaßt wird, bedeutet die Mediatisierung der Staatsgewalt am Parlament und an den gewählten Gremien vorbei, und es bedeutet, daß Entscheidungen gefällt werden können von zufällig etwa an einer Hochschule Tätigen auf Kosten des Steuerzahlers ohne Repräsentation. Die moderne Demokratie ist mit dem Prinzip groß geworden: No taxation without representation. Hier haben wir aber das Verfahren der Besteuerung Dritter, die an Entscheidungen nicht beteiligt werden. Auch das wirkt wachstumshindernd, wie ich meine.

Möller:

Wir haben zwei Wortmeldungen. Herr Meißner und Herr Kantzenbach werden noch kurz antworten, und dann können wir vielleicht noch ein weiteres Thema aufgreifen.

Meißner:

Zur Funktionsfähigkeit des Staates, zum Argument der Bürokratie. Dieses Problem ist wichtig, einfach deswegen, weil der Kontakt des Bürgers zur Bürokratie häufiger geworden ist. Wenn es keine Arbeitslosigkeit gibt, gibt es auch keinen Kontakt mit den Arbeitsmarktbehörden, wenn es keine Konzentration gäbe, gäbe es auch keinen Kontakt der Unternehmer mit den Kartellbehörden. Nun, ich glaube die Diskussion um Bürokratie hat inzwischen bewirkt, daß die Verwaltungen sich um mehr Flexibilität, um mehr Freundlichkeit bemühen; Bürgernähe ist das Stichwort. Ich habe eine ganz persönliche Erfahrung. Als

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ich von einer Berliner Universität an eine Technische Hochschule in Südhessen kam, war ich überrascht über die Freundlichkeit, über die Effizienz der Verwaltung in der Hochschule, aber auch der Kommunalverwaltung, und das gilt übrigens auch für die größte hessische Hochschule und für die größte hessische Stadt, in der ich im Augenblick lebe. Das hören die Bürger in Hessen sicher ganz gerne.

Nun, der Vorwurf der Bürokratie kann auf Akklamation hoffen, aber es gibt doch Gegenbeispiele. Erinnern wir uns, wie schwierig es früher war, ein Auto zuzulassen, durch den TÜV zu fahren, in Westeuropa zu reisen. Wir reisen ohne große Zollformalitäten. Ein kleines Beispiel: In der vorigen Woche war ich bei unserer Botschaft in Budapest und erfuhr, daß seit vier Jahren die Erteilung von Sichtvermerken so läuft, daß die ungarischen Bürger dort hinkommen und den Sichtvermerk sofort mitnehmen können, also nicht noch einmal anreisen müssen aus Südungarn oder woher auch immer, daß dieser Sichtvermerk aber erst nach acht Tagen gültig wird, so daß die Botschaft die Möglichkeit hat, ihn zurückzurufen. Dann sagte man mir, 103 000 Sichtvermerke sind im vorigen Jahr erteilt worden, aber nur drei Rückrufe. Nicht wahr, das ist ein effizientes Verfahren; die Bürokratie lernt doch. Ich glaube das Argument, Herr Willgerodt, ist wichtig. Aber auch Verwaltungen können lernen oder müssen lernen zu lernen.

Kantzenbach:

Ich würde gerne noch einmal auf das eingehen, was Herr Willgerodt gesagt hat. Herr Willgerodt sprach von der Elephantiasis des Staates, von dem Wohlfahrtsstaat, dem Fiskalstaat, dem wuchernden Staat, der immer größer werde und einen immer höheren Anteil am Sozialprodukt hat. Ich würde es begrüßen, Herr Willgerodt, wenn wir dieses Bild etwas differenzieren könnten. Ich glaube nicht, daß es unsere Aufgabe ist, die Staatstätigkeit unter allen Umständen einzuschränken. Ich stimme Ihnen aber zu, wenn Sie der Auffassung sind, daß man im einzelnen die verschiedenen Staatstätigkeiten überprüfen sollte, ob sie in der Form, wie sie erbracht werden, und ob sie überhaupt notwendig sind. Und dieses scheint mir eine Aufgabe für die Wissenschaft zu sein. In diesem Zusammenhang sehe ich die Diskussion in der Bundesrepublik über die Ausnahmebereiche vom Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Es gibt in Amerika eine entsprechende Diskussion über die regulated industries, die Regulierung bestimmter Ausnahmebereiche von der Wettbewerbswirtschaft. Hier ist ein Ansatzpunkt für die Wissenschaft zu einer Überprüfung der verschiedenen Staatsaufgaben. Ich bin nicht unbedingt der Auffassung, daß der Staatsanteil dadurch kleiner wird, aber vielleicht wird er effizienter.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Willgerodt:

Eine kurze Bemerkung. Ich fürchte, daß wir gezwungen werden, den Staatsanteil auszuweiten und zwar aus Gründen der äußeren Sicherheit, denn die Abstandszahlungen an diejenigen, die uns militärisch erpressen können, werden auf die Dauer nicht ausreichen, mit der Folge, daß wir dann vor die Notwendigkeit gestellt werden, entweder draufzusatteln, zusätzlich zu dem Elefanten, oder die Strukturveränderung vorzunehmen. Deswegen glaube ich, daß Herr Kantzenbach sehr recht hat, daß wir durch die Natur der Sache gezwungen werden darüber nachzudenken: Was soll der Staat noch tun und was nicht, und was besser natürlich auch.

Helmstädter:

Wenn wir noch etwas Zeit haben, sollten wir vielleicht noch einen Gedanken von Herrn Meißner aufgreifen. Er hat auf das Florieren einer gewissermaßen staatsfreien Wirtschaft, auf die „alternative Wirtschaft" hingewiesen.

Ich glaube, darunter ist sehr vieles zu fassen, z. B. auch Schwarzarbeit. Das ist natürlich nicht gemeint. Wenn die Alternativen ihre Kosten zahlen und ihren Nutzen maximieren, handeln sie völlig marktwirtschaftlich. Diese Chancen sollten sie haben. Es ist erfreulich, daß solche Nischen gefunden werden.

Vielleicht muß man sich überlegen, wie eine stärkere Flexibilität der Arbeitszeit mit den organisatorischen Erfordernissen verbindbar ist. Immer kann es nur darum gehen, die Dinge möglichst flexibel, möglichst so, daß der Einzelne etwas davon hat, zu gestalten.

Hätte unser Gespräch vor 10 Jahren stattgefunden, wäre es sicher ideologisch stark aufgeladen gewesen. Wir haben heute in weitgehender Übereinstimmung diskutiert. Ich will jetzt nicht zu pathetisch werden, aber an einem beträchtlichen Anstieg des Zutrauens zur Marktwirtschaft in den vergangenen 10 Jahren kann kein Zweifel bestehen. Und so sollte es eigentlich weitergehen, auch wenn wir mit noch schwierigeren wirtschaftlichen Problemen konfrontiert werden.

Meißner:

Ich will Herrn Helmstädter die Antwort nicht schuldig bleiben. Nach diesem freundlichen Angebot habe ich sofort Gelegenheit, es an einem Punkte auch aufzunehmen. Wir wissen viel zu wenig über die Dinge, die in den sogenannten alternativen Bereichen vorgehen. Genau deswegen, weil die Alternativen es ablehnen, diese Kommunikation aufzunehmen; aber ich bin mit Ihnen der Meinung, Herr Helmstädter, daß man diese Experimente so auffassen sollte, daß daraus Anregungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch für die Flexibilität im eigentlichen Wirtschaftssektor abgeleitet werden können und die Stichworte sind job sharing oder flexible Form der Arbeitszeit, Flexi-time. Über diese Dinge wird ja gerade hier in Nürnberg — noch einmal der genius loci, zwar nicht so alt wie Ihrer, Herr Helmstädter, aber immerhin nicht weniger wichtig im Augenblick — in der Bundesanstalt für Arbeit auch geforscht. Ich glaube, daß hier eine Verbindung zwischen diesen beiden im Augenblick noch sehr stark nebeneinander herlaufenden und auch von der Größe her natürlich überhaupt nicht vergleichbaren Wirtschaftsformen möglich ist.

Möller:

Ich bedanke mich und betrachte diesen Punkt der Diskussion als abgeschlossen und würde zum Schluß noch einen letzten Punkt aufgreifen, über den mich ihre Meinung interessieren würde. Dieser Punkt betrifft die internationalen Beziehungen, die in mannigfacher Weise ins Spiel kommen könnten. Es wurde bei anderer Gelegenheit darauf hingewiesen, daß die Soziale Marktwirtschaft neuerdings eine Art von Exportartikel zu sein scheint, in dem Sinne, daß deutsche Experten angefordert werden, mit dem Ziel, Informationen zu erlangen, wie man marktwirtschaftliche Prozesse organisiert und einbettet in ein allgemeines, früher vielleicht stärker staatlich geplantes Wirtschaftssystem. Wir hatten heute morgen die Frage von Herrn Zacher, ob unsere soziale Marktwirtschaft Überlebenschancen hat angesichts der Bestrebungen insbesondere der Dritten Welt, die Organisation von Wirtschaftsprozessen über Märkte möglichst einzuschränken. Ich nenne nur Rohstoffonds, Warenabkommen und damit die Verschiebung des Risikos der Unsicherheit auf staatliche Organisationen oder zwischenstaatliche Organisationen und natürlich auch von den Ländern der Dritten Welt auf die Industrieländer. Die Frage hat einen doppelten Aspekt: welche Zukunftschancen oder Gefahren ergeben sich für die Soziale Marktwirtschaft auf der internationalen Ebene?

Willgerodt:

Ich bin in dieser Hinsicht nicht pessimistisch. Die Länder, die sich bei der UNO zusammenschließen und behaupten, sie wären für eine internationale Zwangswirtschaft, sind, wenn die Regierungsdelegation nach Hause zurückgekehrt ist, im allgemeinen recht vernünftig. Es gibt bereits einen Wettbewerb um die Wahl der effizientesten Wirtschaftsordnung, und die Marktwirtschaft hat hier gute Chancen. Es gibt zahlreiche Länder, die mit marktwirtschaftlichen Rezepten außerordentliche Erfolge erzielt haben, und man sollte nicht meinen, daß in diesen Ländern die Intelligenz schlechter verbreitet wäre als bei uns. Es gibt auch dort Politiker, die darin eine Chance sehen, im internationalen Wettbewerb

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine effiziente Wirtschaftsordnung aufzubauen. Demgegenüber steht natürlich eine internationale Bürokratie, die von uns reichlich unterstützt wird. Wenn ich den Brandt-Bericht einmal erwähnen darf: Dort werden ordnungspolitische Vorschläge gemacht, die zur Zerstörung der Sozialen Marktwirtschaft auch bei uns führen müßten. Wenn in dem Bericht eine internationale Handelssteuer vorgeschlagen wird, als Finanzierungsquelle, um Entwicklungshilfe zu leisten, die natürlich unkontrolliert gegeben werden soll, dann fragt man sich, welchen Sinn dies haben soll in Kombination mit einer gleichzeitig geforderten Aufweichung der Regeln des Internationalen Währungsfonds im inflationistischen Sinne und einer Aufweichung des GATT durch bestimmte UNO-Organe. Solches fordert der Brandt-Bericht. Das kann natürlich nur heißen, daß auf der internationalen Ebene eine Soziale Marktwirtschaft nicht gewünscht wird. Wir müssen dann entscheiden, was wir tun wollen, wenn dies politisch durchsetzbar sein sollte. Ich halte es aber für politisch utopisch, daß so etwas durchgesetzt wird. Was könnte Soziale Marktwirtschaft international heißen? Es könnte heißen: man gewährt Hilfen, aber nicht ohne Einhaltung von Regeln. Das Ausliefern von Geld auch innerhalb einer Volkswirtschaft an Leute, die ausdrücklich erklären, daß sie gegen diesen Staat sein werden, wäre eine Perversion, obwohl auch das neuerdings in der Bundesrepublik vorkommt, aber zur internationalen Maxime sollte man das Erpreßtwerden und das Nachgeben gegenüber Erpressungen nicht machen. Eine Soziale Marktwirtschaft wäre da nicht mehr möglich.

Kantzenbach:

Zwei kurze Anmerkungen zu dem, was Herr Willgerodt eben gesagt hat und was er vorhin gesagt hat. Herr Willgerodt hat sich sehr optimistisch geäußert über die Möglichkeit — ich darf es einmal etwas salopp formulieren — des Exports der Marktwirtschaftsordnung in Entwicklungsländer, und er hat sich sehr optimistisch geäußert in seinem ursprünglichen Statement über die Wachstumsmöglichkeiten der Weltwirtschaft insgesamt und der gleichzeitigen Wachstumsmöglichkeit von Entwicklungsländern und Industrieländern. Ich hätte zu beiden eine leichte kritische Anmerkung. Zunächst einmal: ich glaube, man kann nicht ohne weiteres aus der Tatsache, daß die Soziale Marktwirtschaft in Europa zweifellos ein großer Erfolg war und ist, schließen, daß Länder mit einer ganz anderen kulturellen zivilisatorischen Entwicklung in der Geschichte ebenfalls die Voraussetzungen haben, um diese Marktwirtschaft, dieses System, ohne weiteres zu übernehmen. Ich würde da etwas vorsichtig sein. Ich bin also nicht ganz so sicher, daß das so klappen wird, wie Sie, Herr Willgerodt. Die zweite Frage betrifft die Wachstumsmöglichkeiten. Ich stimme

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ihnen zwar zu, daß unter den heutigen Bedingungen die Entwicklungsländer nur wachsen können, wenn gleichzeitig die Industrieländer wachsen. Wir wissen, daß sie z. B. die Märkte der entwickelten Länder brauchen, um ihre Industrieprodukte absetzen zu können usw. Ich teile die Auffassung, daß insbesondere nach den klassischen Regeln der Außenwirtschaftstheorie und auch nach den Keynesianischen theoretischen Regeln diese Voraussetzungen gegeben sein müssen. Trotzdem glaube ich, wird man wohl anerkennen müssen, daß — und jetzt komme ich auf das Schlagwort der Grenzen des Wachstums — ein Lebensstandard, wie er gegenwärtig in Europa existiert, für die gesamte Erdbevölkerung nicht herstellbar ist, einfach aus Mangel an Ressourcen. Ich glaube, darüber besteht heute Einigkeit, und daraus ergeben sich doch ganz erhebliche Probleme. Unter diesem Aspekt wirkt weiteres Wachstum der Industrieländer bremsend auf das Wachstum der Entwicklungsländer. Wenn Sie einen annähernd hohen Lebensstandard, wie er gegenwärtig in Europa existiert in allen Ländern erreichen wollen — und dieses ist ja das Bestreben der Entwicklungspolitik und auch das Bestreben der Entwicklungsländer —, dann wird zumindest die Struktur dieses Lebensstandards ganz anders aussehen müssen. Das gegenwärtige Konsumniveau an Rohstoffen, wie es in den Industrieländern besteht, wird sich nicht auf die gesamte Erdbevölkerung ausdehnen lassen.

Meißner:

Eine kurze Anmerkung zur Sozialen Marktwirtschaft als Exportartikel. Ich meine, wir sollten unsere Sache gut machen und damit überzeugen, aber daraus keine Exportstrategie begründen. Das sollten wir — Herr Willgerodt, Sie entschuldigen, ich möchte nur einen Halbsatz lang auf den Ton eingehen, den Sie da eben angeschlagen haben — den Kollegen aus Chicago überlassen, die sich dann allerdings die Mißerfolge in Großbritannien, in Israel, in Chile usw. anrechnen lassen müssen. Nein, ich meine, wir können optimistisch sein. Wir haben eine Zukunft, wenn wir akzeptieren, daß wir eine gemischte Wirtschaft von Markt und Intervention haben. Und wer dies im Grunde ablehnt, meine Damen und Herren, schafft Raum für doktrinäre und für falsche Interpretationen dieses Faktums, etwa durch die Doktrin des staatsmonopolistischen Kapitalismus. Ich meine, daß im Rahmen dieser durch programmatischen Interventionismus gekennzeichneten Sozialen Marktwirtschaft die parlamentarische Demokratie kontrollierte und regulierende Akzente setzt. Und diese Auffassung von Sozialer Marktwirtschaft wendet sich gegen das Zerrbild des Stamokap genauso wie gegen den Radikalismus systemverändernder — ich will sofort hinzufügen, daß mir ein solcher Extremist hier bei uns nicht bekannt ist — Monetaristen. Ich meine, wir sollten die Sache selbst gut

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

machen, und den Ausblick auf die Zukunft möchte ich mit gedämpften Optimismus und in Form eines Zitates — Sie sehen, ich bin gut vorbereitet — Ihnen mitteilen. Zitat: „Wir wissen, daß es auch anders kommen kann und in diesem Jahr spricht vielleicht vieles dafür, daß das, was tatsächlich geschieht, eher besser als schlechter sein wird als jene Entwicklung, die wir für am wahrscheinlichsten halten, aber das ist zu ungewiß." Der Sachverständigenrat hat diese Prognose für das Jahr 1977 gemacht, aber ich glaube, das ist eine zeitlose Erkenntnis.

Möller:

Ich danke für dieses Zitat, das sich gut als Schluß unserer Diskussion geeignet hätte. Herr Willgerodt hat aber noch einmal um das Wort gebeten.

Willgerodt:

Herr Kantzenbach, ich möchte nicht mißverstanden werden, ich möchte keine Armee ausrüsten, um anderen Leuten die Soziale Marktwirtschaft aufzuzwingen. Was ich meine, ist etwas Anderes. Wenn wir in internationalen Verhandlungen Abkommen zustimmen müssen oder sollten, die die Bundesrepublik als eigenes Recht verwirklichen soll, dann sollten wir den Mut haben, solche Abkommen abzulehnen, die unsere Ordnung dem imperialistischen Diktat etwa der UNO-Mehrheit unterwerfen. Das ist mehr defensiv gedacht. Im übrigen meine ich, auch gegenüber unserer eigenen Wirtschaft sollten wir den Mut haben, Dinge, die wir in der inneren Wirtschaftspolitik den Unternehmern untersagen, nicht international zu erlauben. Wir müssen zu der Vorstellung einer Weltwirtschaftsordnung kommen, die diesen Namen verdient, und das heißt, die Anstandsregeln, etwa wettbewerbspolitischer Art, die wir in der Binnenwirtschaft akzeptieren, sollten wir nicht außer acht lassen, wenn wir uns ins Ausland begeben. Und das ist der Zustand leider noch heute, abgesehen von der EWG, wo wir ja schon den Grundsatz anerkennen, daß wir uns über die Grenzen hinaus im Sinne von „ordnungskonform" anständig zu benehmen haben.

Möller:

Die Diskussion ist wohl zu einem gewissen Abschluß gekommen. Einen neuen Punkt aufzugreifen, lohnt nicht mehr; dazu ist die Zeit zu kurz. Wie immer bei solchen Diskussionen werden im Grunde genommen mehr neue Fragen aufgeworfen als alte Fragen beantwortet. Ich glaube, daß das auch für unsere heutige Podiumsdiskussion gilt, die ich damit schließe. Ich danke allen Teilnehmern noch einmal sehr herzlich für ihre Teilnahme und ihre Beiträge und den Zuhörern für ihre Aufmerksamkeit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußansprache

Meine sehr verehrten Damen und Herren!

Wir sind am Schluß dieser Tagung angelangt; mir bleibt, sie zu beschließen. Dieser Tagung waren zwei Ziele gesetzt. Einmal war angestrebt, die Einsicht in die Notwendigkeit zu erhöhen, ordnungspolitische Probleme wieder verstärkt in Forschung und Lehre zu behandeln und in der Gemeinsamkeit von Wissenschaft und Politik zu diskutieren. Zum anderen sollte zutage treten, welche Aufgaben in unserer Gesellschaft bewältigt werden müssen, um das Konzept „Soziale Marktwirtschaft" an veränderte Gegebenheiten anpassen und mit ihm die wirtschaftlichen Probleme meistern zu können, die in den achtziger Jahren mutmaßlich auf unser Land zukommen.

Sind diese beiden Ziele erreicht worden? Eine gültige Antwort hierauf werden Sie in dieser Minute gewiß nicht von mir erwarten. Eine sichere Prognose nämlich der von dieser Tagung ausgehenden Langzeitwirkungen, auf die es nahezu allein ankommt, kann ich — noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Referate und Diskussionsbeiträge stehend — nicht geben. Nur Mutmaßungen kann ich formulieren, und deren erste ist diese:

Der Trend, den wir schon seit einiger Zeit in unserem Fach feststellen, der Trend nämlich, sich verstärkt ordnungspolitischer und ordnungstheoretischer Fragestellungen wissenschaftlich anzunehmen, ist hier bekräftigt worden und dürfte sich auf Grund der Nürnberger Beratungen des Vereins für Socialpolitik beschleunigen. Diese Vermutung läßt sich nicht nur damit begründen, daß auf dieser Tagung teilweise geradezu begierig ordnungspolitische Grundsatzfragen von den Teilnehmern aufgegriffen und diskutiert worden sind. Vielmehr läßt sich diese Vermutung mit der Diskrepanz begründen, die für viele, vielleicht sogar die meisten von uns, erst hier sichtbar geworden und durch verschiedene Referate und Diskussionsbeiträge aufgedeckt worden ist.

Auf der einen Seite wurde deutlicher als bisher, daß und warum es gegenwärtig und zukünftig zugleich nötig und schwierig ist, den Balance-Akt zwischen Markt und politischem Wollen, insbesondere zwischen Markt und Sozialpolitik zu bewältigen und das Problem der „unbewältigten Wirtschaftsmacht" angesichts zunehmenden Flexibilitätsbedarfs, aber wohl verringerter Flexibilität unserer Volkswirtschaft

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu lösen. Auf der anderen Seite zeigte sich, daß die Zahl derer, die auf sicherem theoretischen Fundament stehend, über genügend Faktenkenntnis verfügend und sich in Institutionen und ihren Möglichkeiten und Unmöglichkeiten auskennend an der Lösung der Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft erfolgversprechend mitwirken können, nicht groß genug ist. Diese Diskrepanz erzeugt Druck auf unser Fach, und darauf wird die notwendige Reaktion erfolgen. Einige Ergebnisse dieser Reaktion wird der Verein für Socialpolitik sicherlich bereits auf seinen nächsten Arbeitstagungen vorweisen können. Auf der im nächsten Jahr stattfindenden Arbeitstagung werden wir uns intensiv einem Teilproblem zuwenden und der Frage der „Information in der Wirtschaft" nachgehen; und auf einer weiteren Arbeitstagung werden wir ein zweites wichtiges Teilproblem aufgreifen und die Theorie der Eigentumsrechte zu erweitern suchen.

Wenn ich meine — zugegebenermaßen recht allgemein formulierten — Eindrücke von dieser Tagung zusammenfasse, ergibt sich, daß das erste der beiden gesetzten Ziele weitgehend erreicht ist. Dies ist vielleicht die Botschaft einer überwiegenden Mehrheit von uns an unsere Fachgenossen und auch an die in politischer Pflicht Stehenden: „Gebt in euren Überlegungen und Arbeiten den ordnungspolitischen Grundproblemen wieder mehr Gewicht!"

Aus diesem folgt — fast will mir scheinen, zwangsläufig —, daß das zweite Ziel nicht hat erreicht werden können. Lassen Sie mich dies an einigen Problemen beispielhaft belegen!

Das erste Beispiel entnehme ich dem Arbeitskreis 1. Seine Diskussionen waren von den wohl gewichtigsten Problemen der zukünftigen Sozialpolitik geprägt: den Konsequenzen des Bevölkerungsrückgangs für die Alterssicherung. Wann geht hier die Balance zwischen Markt und Sozialpolitik verloren? Muß hier die soziale Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft deutlich ausgebaut werden, und ist dies angesichts der Finanzierungsschwierigkeiten ohne Beeinträchtigung des Markts möglich? Diese Fragen fanden keine von einer deutlichen Mehrheit unterstützte Antwort. Immerhin wurden in diesem Arbeitskreis ganz konkrete Vorschläge kritisch diskutiert, wie die Balance zu halten sei, so der zahlenmäßig spezifizierte Vorschlag einer kinderzahlabhängigen Beitragsdifferenzierung. Im wissenschaftlichen Vorfeld praktischer Politik hat sich der Verein somit durchaus bewegt; nur eben können wir die Problemdiskussion hier nicht als im Kern abgeschlossen erklären.

Das zweite Beispiel entnehme ich den Plenumsreferaten von Herrn Hax und Herrn Glastetter und dem Arbeitskreis 3, der sich dem Thema „Mitbestimmung und Soziale Marktwirtschaft" zugewandt hat. Was wir hier zugelernt haben, ist gewiß viel. So haben wir gelernt, wie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wichtig es ist, erst die Auswirkungen jeder möglichen, die Mitbestimmung regelnden Vorschrift auf die Leitungsbefugnis in einer Unternehmung, auf die Anwartschaft auf das Residualeinkommen und auf die Kapitalbeteiligung zu untersuchen, ehe man die Vorschrift bejaht oder verwirft. Diese Erkenntnis hat jedoch nicht zu verhindern vermocht, daß im Arbeitskreis 3 die Meinungen über die Wechselbeziehungen zwischen Mitbestimmung und Sozialer Marktwirtschaft weit auseinandergingen. Am einen Ende des Meinungsspektrums stand die Gefährdung der Funktionsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft, am anderen Ende wurde die Mitbestimmung geradezu als ein konstitutives Element der Sozialen Marktwirtschaft gesehen. Ein Grund für diese Meinungsunterschiede dürfte — und das hat uns das Referat von Herrn Glastetter gezeigt — darin liegen, daß eine erfahrungswissenschaftlich abgestützte Theorie der Gewerkschaften bis heute fehlt. Hier haben die Nürnberger Beratungen des Vereins für Socialpolitik keine Klärung gebracht. Nur darin war man sich weitgehend einig, daß eine *überbetriebliche* Mitbestimmung nicht mit dem Konzept Soziale Marktwirtschaft vereinbar ist.

Ein drittes Beispiel entnehme ich dem Arbeitskreis 7, der sich mit außenwirtschaftlichen Aspekten der Sozialen Marktwirtschaft beschäftigte. Es ist unbestritten, daß das internationale Einkommensgefälle in vielfacher Hinsicht eines der bedeutsamsten Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft in unserem Land verursachen wird. Auch hinsichtlich der Lösungsansätze herrschte weitgehende Übereinstimmung: „Kein Protektionismus! Erhaltung des freien Außenhandels auch zur Überwindung der Armut in der Dritten Welt! Mithilfe bei dem notwendigerweise nur langsam vollziehbaren Übergang von einer freien zu einer Sozialen Weltmarktwirtschaft!" Aber was nun konkret getan werden muß und vor allem, wie es getan werden kann, blieb ziemlich im Dunkeln. Wann geht hier die Balance zwischen Markt und Sozialpolitik verloren, wann bleibt sie gewahrt?

Ein letztes, viertes Beispiel, entnehme ich dem Arbeitskreis 5, der sich mit speziellen Märkten befaßt. Hier wurde sehr deutlich, daß die in einer Wettbewerbsordnung historisch einmal festgelegten Abgrenzungen zwischen dem Wettbewerbsbereich und den sogenannten Ausnahmebereichen von Zeit zu Zeit überprüft werden müssen. Zu den Bereichen, die gegenwärtig einer solchen Überprüfung bedürfen, gehört der Rundfunk-, der Fernmelde- und der Bildungsbereich, auch der Gesundheitssektor ist hinzuzurechnen. Die Referate kamen überwiegend zu dem Ergebnis, daß auf diesen Märkten der Anbieterwettbewerb durch institutionelle Reformen wirksam erhöht werden kann. Dabei wurden teilweise sehr konkrete Vorschläge entwickelt, so der Vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schlag, die staatliche Regulierungsfunktion der Post von ihrer unternehmerischen Funktion im Endgerätebereich institutionell abzulösen. Daß man hier „mehr Markt!" wagen könnte und sollte, wurde auf diese Weise offenbar. Doch zeigte die Diskussion große Meinungsunterschiede darüber, wieweit man dabei gehen könne.

Hier will ich die beispielhaften Begründungen meines Eindrucks abbrechen. Weitere Beispiele aus unseren Diskussionen dürften wiederum nur dies ergeben: Wir haben Hinweise gegeben und Hinweise erfahren auf Zukunftsprobleme der Marktwirtschaft; wir haben auch Beiträge geleistet zur Lösung dieser Probleme. Aber bis zur Erreichung des zweiten Ziels, das wir mit dieser Tagung verfolgt haben, bleibt noch viel zu tun. Auch wenn ich dieses etwas skeptische Fazit ziehe, behaupte ich, daß diese Tagung des Vereins für Socialpolitik erfolgreich war. Das verdanken wir nicht nur Referenten und Diskussionsteilnehmern, das verdanken wir auch und besonders denen, die uns unsere Beratung ermöglicht und unser Zusammenkommen verschönt haben. So danke ich im Namen aller Mitglieder des Vereins für Socialpolitik dem Bundeswirtschaftsministerium, dem Bundesarbeitsministerium, dem Freistaat Bayern, der Stadt Nürnberg und einer großen Zahl von Unternehmungen für großzügige, finanzielle Unterstützung. Auch danke ich dem Freistaat Bayern, der Stadt Nürnberg und der Universität Erlangen—Nürnberg für einen ehrenvollen Empfang und für die freundliche Aufnahme, die wir hier gefunden haben.

Ihnen allen, meine verehrten Damen und Herren, wünsche ich nun eine gute Heimfahrt. Auch wünsche ich Ihnen von Herzen viel Erfolg bei Ihrer Arbeit in den nächsten zwölf Monaten und, daß wir uns danach froh und gesund auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik in Graz wiedersehen!

Helmut Hesse, Göttingen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Referenten

Albach, Horst, Prof. Dr. Dres. h. c., Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Bonn, Adenauerallee 24 - 42, 5300 Bonn 1.

Backhaus, Jürgen, Diplom-Volkswirt, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz, Postfach 5560, 7750 Kontanz 1.

Bartling, Hartwig, Prof. Dr., Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Mainz, Postfach 3980, 6500 Mainz.

Bonus, Holger, Prof. Dr., Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz, Postfach 5560, 7750 Konstanz 1.

Borchardt, Knut, Prof. Dr., Volkswirtschaftliches Institut der Universität München, Ludwigstraße 33/IV, 8000 München 22.

Chmielewicz, Klaus, Prof. Dr., Seminar für Theoretische Wirtschaftslehre, Universität Bochum, Postfach 102148, 4630 Bochum 1.

Dick, Eugen, Dr., Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Postfach 205001, 5300 Bonn 2.

Dinkel, Reiner, Dr., Staatswirtschaftliches Institut der Universität München, Ludwigstraße 28, 8000 München 22.

Dostal, Werner, Diplom-Ingenieur, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Postfach, 8500 Nürnberg 1.

Eekhoff, Johann, Dr., Leiter der Planungsgruppe beim Ministerpräsidenten des Saarlandes, Postfach 1010, 6600 Saarbrücken.

Fassing, Werner, Dr., Institut für Markt und Plan, Universität Frankfurt, Schumannstraße 34 a, 6000 Frankfurt am Main 1.

Folkerts-Landau, David, Prof. Dr., Graduate School of Business, University of Chicago, Chicago, Ill. 60637, USA.

Gahlen, Bernhard, Prof. Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre I, Universität Augsburg, Memminger Straße 6, 8900 Augsburg.

Glastetter, Werner, Prof. Dr., Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Bielefeld, Postfach 8640, 4800 Bielefeld 1.

Glismann, Hans H., Dr., Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Postfach 4309, 2300 Kiel 1.

Hax, Herbert, Prof. Dr., Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre und Betriebswirtschaftliche Finanzierungslehre, Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 5000 Köln 41.

Helmstädter, Ernst, Prof. Dr., Institut für Industriewirtschaftliche Forschung, Universität Münster, Universitätsstraße 14 - 16, 4400 Münster.

Herder-Dorneich, Philipp, Prof. Dr., Forschungsinstitut für Einkommenspolitik und Soziale Sicherung an der Universität zu Köln, Lindenthalgürtel 15, 5000 Köln 41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hesse, Helmut, Prof. Dr., Volkswirtschaftliches Seminar der Universität Göttingen, Nikolausberger Weg 5 c, 3400 Göttingen.

Hockel, Dieter, Dr., Abteilung Wirtschaftspolitik, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, Postfach 2601, 4000 Düsseldorf 1.

Immenga, Ulrich, Prof. Dr., Juristisches Seminar der Universität Göttingen, Nikolausberger Weg 9 c, 3400 Göttingen.

Kantzenbach, Erhard, Prof. Dr., Institut für Industrie- und Gewerbepolitik, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 5, 2000 Hamburg 13.

Kirsch, Guy, Prof. Dr., Seminar für Finanzwissenschaft der Universität Freiburg, 55, rue de Lausanne, 1700 Fribourg, Schweiz.

Knappe, Eckhard, Prof. Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik, Universität Trier, Postfach 3825, 5500 Trier.

Knieps, Günter, Dr., Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Bonn, Adenauerallee 24, 5300 Bonn 1.

Lampert, Heinz, Prof. Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre IV, Universität Augsburg, Memminger Straße 6, 8900 Augsburg.

van Lith, Ulrich, Dr., Wirtschaftspolitisches Seminar der Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 5000 Köln 41.

Meißner, Werner, Prof. Dr., Institut für Markt und Plan, Universität Frankfurt, Schumannstraße 34 a, 6000 Frankfurt am Main.

Müller, Jürgen, Dr., Institut Européen d'Administration des Affaires INSEAD, Boulevard de Constance, 77305 Fontainebleau, Cedex, Frankreich.

Neck, Reinhard, Dr., Volkswirtschaftslehre V, Wirtschaftsuniversität Wien, Franz-Klein-Gasse 1, 1190 Wien, Österreich.

Oettle, Karl, Prof. Dr., Institut für Verkehrswirtschaft und öffentliche Wirtschaft der Universität München, Ludwigstraße 28, 8000 München 22.

Pfaff, Anita, Prof. Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität Augsburg, Memminger Straße 6, 8900 Augsburg.

Pfaff, Martin, Prof. Dr., Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität Augsburg, Memminger Straße 6, 8900 Augsburg.

Pohmer, Dieter, Prof. Dr., Wirtschaftswissenschaftliches Seminar der Universität Tübingen, Mohlstraße 36, 7400 Tübingen.

Rupp, Hans Heinrich, Prof. Dr., Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Mainz, Postfach 3980, 6500 Mainz.

Saladin, Peter, Prof. Dr., Universität Bern, Forrerstraße 26, 3006 Bern, Schweiz.

Sautter, Hermann, Prof. Dr., Professur für Volkswirtschaftslehre — insbesondere Außenwirtschaft und Ökonomie der Entwicklungsländer, Universität Frankfurt, Mertonstraße 17 - 25, 6000 Frankfurt am Main.

Schefold, Bertram, Prof. Dr., Institut für Markt und Plan, Universität Frankfurt, Schumannstraße 60, 6000 Frankfurt am Main 1.

Schenk, Karl Ernst, Prof. Dr., Institut für Außenhandel und Überseewirtschaft, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 5, 2000 Hamburg 13.

Schlecht, Otto, Dr., Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft, Postfach, 5300 Bonn-Duisdorf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmidtchen, Dieter, Prof. Dr., Fachbereich 2 Wirtschaftswissenschaft der Universität des Saarlandes, Bau 31, 6600 Saarbrücken.

Schoppe, Siegfried G., Privatdozent Dr., Institut für Außenhandel und Überseewirtschaft, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 5, 2000 Hamburg 13.

Sertel, Murat R., Marmara Institute of Technology and Bogazici University, Department of Economics, P. K. 2 Bebek - Instanbul, Türkei.

Soltwedel, Rüdiger, Diplom-Volkswirt, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Postfach 4309, 2300 Kiel 1.

Steinherr, Alfred, Ass. Prof., Ph. D., Institut de Sciences Economiches, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgien (z. Z. Consultant beim IWF).

Stützel, Wolfgang, Prof. Dr., Fachbereich 2 Wirtschaftswissenschaft der Universität des Saarlandes, Bau 16, 6600 Saarbrücken.

Supper, Meinhard, Dr., Bundeskammer der Gewerblichen Wirtschaft, Opernringhof 1/E/7, 1010 Wien, Österreich.

Töpfer, Klaus, Prof. Dr., Staatssekretär im Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt Rheinland-Pfalz, Postfach 3180, 6500 Mainz.

Wagener, Hans-Jürgen, Prof. Dr., Faculteit der economische Wetenschappe Rijksuniversiteit Groningen, Universiteitcomplex Paddepoel, Postbus 800, 9700 AV Groningen, Niederlande.

Welcker, Johannes, Prof. Dr., Fachbereich 2 Wirtschaftswissenschaft der Universität des Saarlandes, Bau 16, 6600 Saarbrücken.

von Weizsäcker, Carl Christian, Prof. Dr., Institut für Gesellschafts- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Bonn, Adenauerallee 24, 5300 Bonn 1.

Willgerodt, Hans, Prof. Dr., Wirtschaftspolitisches Seminar der Universität zu Köln, Robert-Koch-Straße 41, 5000 Köln 41.

Zacher, Hans F., Prof. Dr., Institut für Politik und Öffentliches Recht der Universität München, Professor-Huber-Platz 2, 8000 München 22.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verzeichnis der Sitzungs- und Arbeitskreisleiter

Albeck, Hermann, Prof. Dr., Fachbereich 2 Wirtschaftswissenschaft der Universität des Saarlandes, Bau 31, 6600 Saarbrücken.

Dürr, Ernst, Prof. Dr., Volkswirtschaftliches Institut, Universität Erlangen-Nürnberg, Postfach 3931, 8500 Nürnberg.

Ehrlicher, Werner, Prof. Dr., Institut für das Spar-, Giro- und Kreditwesen an der Universität Freiburg, Günterstalstraße 49, 7800 Freiburg.

Fels, Gerhard, Prof. Dr., Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Postfach 4309, 2300 Kiel 1.

Issing, Otmar, Prof. Dr., Volkswirtschaftliches Institut, Universität Würzburg, Sanderring 2, 8700 Würzburg.

Krupp, Hans.-J., Prof. Dr., Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Königin-Luise-Straße 5, 1000 Berlin 33.

Möller, Hans, Prof. Dr., Volkswirtschaftliches Institut der Universität München, Ludwigstraße 28, 8000 München 22.

Rothschild, Kurt W., Prof. Dr., Institut für Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik, Universität Linz, 4040 Linz-Auhof, Österreich.

Scherhorn, Gerhard, Prof. Dr., Institut für Haushalts- und Konsumökonomik, Universität Hohenheim, Postfach 106, 7000 Stuttgart 70.

Schlesinger, Helmut, Dr., Vizepräsident der Deutschen Bundesbank, Postfach 2633, 6000 Frankfurt am Main 1.

Schneider, Hans Karl, Prof. Dr., Staatswissenschaftliches Seminar der Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 5000 Köln 41.

Schröder, Jürgen, Prof. Dr., Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, Postfach 2428, 6800 Mannheim 1, Schloß.

Wittmann, Waldemar, Prof. Dr., Seminar für Produktionstheorie und Produktionsplanung, Universität Frankfurt, Mertonstraße 17, 6000 Frankfurt am Main.

Würgler, Hans, Prof. Dr., Institut für Wirtschaftsforschung, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich, ETH-Zentrum, 8092 Zürich, Schweiz.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-44873-9 | Generated on 2023-01-16 12:53:33
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/