

Schüller, Alfred

**Working Paper**

## Arbeitslosigkeit als Dauerzustand?: Unternehmensverhalten und Beschäftigung unter dem Einfluss interessenpluralistischer Ordnungskonzepte

Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2006,12

**Provided in Cooperation with:**

Faculty of Business Administration and Economics, University of Marburg

*Suggested Citation:* Schüller, Alfred (2006) : Arbeitslosigkeit als Dauerzustand?: Unternehmensverhalten und Beschäftigung unter dem Einfluss interessenpluralistischer Ordnungskonzepte, Marburger Volkswirtschaftliche Beiträge, No. 2006,12, Philipps-Universität Marburg, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Marburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/29861>

**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.*

**Alfred Schüller**

**Arbeitslosigkeit als Dauerzustand?**

**Unternehmensverhalten und Beschäftigung unter dem Einfluß  
"interessenpluralistischer" Ordnungskonzepte**

**No. 12-2006**

*[forthcoming in: Frank Daumann /C. Mantzavinos/ Stefan Okruch (Hrsg.), Wettbewerb und Gesundheitswesen: Konzeptionen und Felder ordnungsökonomischen Wirkens. Festschrift für Peter Oberender zu seinem 65. Geburtstag, Andrassy Schriftenreihe, Budapest 2006.]*

Prof. Dr. Alfred Schüller  
Philipps-University Marburg  
Faculty of Business Administration and Economics  
Institute for Comparative Economic Systems  
Barfußertor 2, D-35032 Marburg  
E-Mail: [schuelle@wiwi.uni-marburg.de](mailto:schuelle@wiwi.uni-marburg.de)

## **Arbeitslosigkeit als Dauerzustand? Unternehmensverhalten und Beschäftigung unter dem Einfluß „interessen- pluralistischer“ Ordnungskonzepte**

von Alfred Schüller

### **I. Einführung**

In Deutschland wie in anderen Ländern der Europäischen Union (EU) besteht die Neigung, mit der Arbeitslosigkeit zu leben, sie vielleicht sogar als Schicksal hinzunehmen und sich auf Dauer darauf einzurichten, ähnlich wie vielfach vor dem Ersten Weltkrieg und auch noch danach eine länger dauernde Unterbeschäftigung hingenommen wurde.

Sozialisten haben dies seitdem zum Anlass einer fundamentalen Kritik an der marktwirtschaftlichen Ordnung genommen. Und auch heute wird im Mangel an marktmäßigen Beschäftigungsmöglichkeiten wieder einer der hervorstechendsten Fehler des kapitalistischen Wirtschaftssystems gesehen. Es versage bei der Aufgabe, für Vollbeschäftigung zu sorgen. So dringt dann rasch die Auffassung vor: Was die Marktwirtschaft nicht kann, muß der Staat als soziales Gebot einlösen - ohne Rücksicht auf die institutionellen Bedingungen der Beschäftigung als Teil einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung. „Gerecht ist, was Arbeit schafft“ lauten heute entsprechende Parolen.

Wird das Recht auf Arbeit - jenseits der Vertragsfreiheit als einem konstitutiven Prinzip der marktwirtschaftlichen Ordnung<sup>1</sup> - als Anspruch angesehen, der den Staat konkret verpflichtet, dann dürfte dieses Recht praktisch nur mit einer automatischen Freiheitsbeschränkung einlösbar sein. Sozialtechnisch kommen hierfür zwei Methoden in Frage: Der zentralverwaltungswirtschaftliche und der punktuelle Dirigismus. Deutschland läuft zu Beginn des 21. Jahrhunderts in Fragen der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Gefahr, sich immer mehr im punktuellen Dirigismus zu verfangen und einer Gesellschaft kollektivistischer Prägung zuzusteuern.

Der Grund wird hier in der Bevorzugung einer Denkrichtung gesehen, die im folgenden als falscher Interessenpluralismus bezeichnet wird. Dieses Denken beruht auf der „essentialistischen“ Definitionsmethode und geht von Wesenheiten oder abstrakten Totalgrößen als handelnde Einheiten aus (wie „Arbeit“ und „Kapital“, „Gesellschaft“, „Generationen“ oder „Unternehmen an sich“), die unabhängig vom Handeln der Individuen existieren. Dieser pseudo-interessenpluralistische Denkansatz neigt zu kollektivistischen Ordnungskonzepten mit dem Versuch, die individuellen Möglichkeiten, Problemlösungen zu erkunden und auszuprobieren, machtvoll zu beschränken. Im Gegensatz zu diesem sozialistischen Pluralismus ist der echte oder wahre Interessenpluralismus, der einer freiheitlichen Ordnung entspricht, systematisch von einem personalen Verständnis der sozialen Erscheinungen bestimmt. Ausgangspunkt ist das Handeln des Einzelnen, das von den vermutlichen Interessen und Erwar-

---

<sup>1</sup> Die Frage, welche Regeln der Vertragsfreiheit geeignet sind, die Funktionsfähigkeit des Marktsystems als Koordinations- und Evolutionsprozeß zu stärken oder zu schwächen, stellt eine ständige Ordnungsaufgabe von Gesetzgebung und Rechtsprechung dar.

tungen anderer Menschen bestimmt ist und sich im Wettbewerb vielfältiger Meinungen, Fähigkeiten und Möglichkeiten bei der Erkundung und Nutzung von Problemlösungen zu bewähren hat.

Vor dem Hintergrund dieses unterschiedlichen Verständnisses sozialer Erscheinungen<sup>2</sup> geht es im weiteren um folgende Fragen: Ist Unterbeschäftigung wirklich ein schicksalhafter Dauerzustand? Was lehrt die Nachkriegsentwicklung in Ost- und Westdeutschland – an der geographischen Nahtstelle der beiden konträren interessenpluralistischen Denkrichtungen? (Kapitel II.). Die meisten Menschen ziehen es erfahrungsgemäß vor, ihr Arbeitsvermögen mittels Unternehmungen zu nutzen. Offensichtlich erscheinen ihnen die Kosten der direkten Vermarktung als Selbständige und die damit verbundenen Einkommensrisiken als zu hoch. Unternehmer drücken mit der Beschäftigungsbereitschaft die Vermutung aus, mit dem Arbeitsvermögen anderer Menschen besser umgehen zu können als diese in Eigenregie. Diese Vermutung beruht auf der Erwartung von Team- oder Kooperationsgewinnen aus der Bündelung wettbewerbsfähiger unternehmensspezifischer Leistungen. Je nach den Bedingungen dieses Handelns ist das Beschäftigungsverhalten von Unternehmen verschieden. Zur Klärung dieses Sachverhalts wird in Kapitel III. auf das liberale Ordnungsmodell (Kontrakterklärung) der Unternehmung zurückgegriffen. Es beruht auf Grundsätzen, die einen wahren Interessenpluralismus ermöglichen. Massenarbeitslosigkeit zeigt demzufolge eine strukturelle Verschlechterung der Anreize und Vorteile an, unternehmensgebundene Beschäftigungen anzubieten. Die *erste* Ursache wird in einer Deformation des liberalen Ordnungsmodells gesehen, hervorgerufen durch den Übergang zu einem korporatistischen Verständnis der marktwirtschaftlichen Ordnung. Es ist zu zeigen, daß es sich um einen Vorgang von großer beschäftigungspolitischer Tragweite handelt. Ausdruck hierfür sind zunehmende externe (interessenpluralistische) Veto-Rechte von Mitbestimmungsträgern – mit einer beschäftigungsfeindlichen Lähmung der unternehmerischen Willensbildung (Kapitel III.2. und III.3.). Die *zweite* Ursache wird im Übergang zur makroökonomischen Globalsteuerung gesehen (Kapitel IV.). Es wird vermutet, daß die damit verbundene interessenpluralistische Willensbildung der Wirtschaftspolitik zu einer grundlegenden Desorientierung aller Wirtschaftstätigkeit geführt hat. Diese hat sich verselbständigt und hält bis heute an.

In beiden zangenartig wirkenden Aspekten einer falschen interessenpluralistischen Denktradition werden entscheidende Gründe für die nachhaltige Unterbeschäftigung in Deutschland gesehen. Kapitel V. schließt mit der Frage: Müssen wir weiter mit einer massiven Arbeitslosigkeit leben, uns vielleicht sogar damit abfinden, daß ein hoher Prozentsatz von Arbeitslosen in Deutschland nicht gebraucht werden kann, deshalb aus sozialen Gründen außerhalb des Arbeitsmarktes zu Kostgängern des Staates gemacht werden muß?

---

<sup>2</sup> Daraus folgt ein unterschiedliches Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft. Ich habe deshalb an anderer Stelle vorgeschlagen, im Falle der individualistischen Orientierung von Sozialer Marktwirtschaft vom Typ I, im Falle der kollektivistischen Sicht von Sozialer Marktwirtschaft vom Typ II zu sprechen (Schüller, 1997, S. 729 ff.).

## II. Beschäftigungspolitik im geteilten Deutschland nach 1945: Falscher und wahrer Interessenpluralismus

### II.1. Ausgangslage

Die Sowjetunion ging nach dem Zweiten Weltkrieg unverzüglich daran, „ihre“ Zone geistig, politisch und wirtschaftlich nach dem eigenen Leitbild einer Zentralverwaltungswirtschaft zu formen. Die Sowjetisierung ganz Europas im Visier, war das „sozialistische Gesamtdeutschland sowjetischen Typs“ ein entscheidendes Zwischenziel. Dagegen waren die westlichen Alliierten lange Zeit in ihrem Verhältnis zu den Westdeutschen unschlüssig; und dies bei einer chaotischen Wirtschaftslage in einer politisch, militärisch und intellektuell unsicheren Umwelt. Es waren Ordoliberalen wie Wilhelm Röpke (1945/1948), die die Westmächte nach allzu langem Zögern aufforderten, in Deutschland eine Politik nach dem Prinzip der Freiheit und des Rechts durchzuführen, um es dann den Deutschen zu überlassen, hinsichtlich der Staats- und Wirtschaftsverfassung zwischen Ost und West zu vergleichen und ihre Wahl zu treffen.

Nach 1945 ist die Bevölkerung in den Westzonen Deutschlands von 39,3 auf über 50 Millionen gewachsen. Dies geschah ausschließlich durch Zuwanderung von Flüchtlingen und Heimatvertriebenen aus den abgetrennten Ostgebieten, von Volksdeutschen und Zonenflüchtlingen. Diese Zuwanderung stellte bis 1948, also in der sog. Reichsmark-Zeit, eine Belastung ungeheuren Ausmaßes dar. Den Kriegszerstörungen waren 30 bis 50% der städtischen Wohnungen zum Opfer gefallen. Deshalb mußten die meist mittellosen Flüchtlinge zwangsweise in den Landgebieten untergebracht werden. Die Arbeitsmöglichkeiten in der Agrarwirtschaft waren begrenzt, der Wohnraum war bescheiden. Teilweise stieg auf dem Land der Anteil der Flüchtlinge an der Gesamtbevölkerung auf ein Drittel. Insgesamt wurde durch die Zuwanderung das Versorgungsniveau in den Westzonen drastisch gesenkt; die Unterbeschäftigung erhöhte sich stark.

Für einflußreiche Politiker und Wissenschaftler kam unter den gegebenen Verhältnissen als Ausweg nur eine staatsbürokratische Lösung der Beschäftigungs- und Versorgungsprobleme in Frage – in der Denktradition des falschen Interessenpluralismus und entsprechender Ordnungskonzepte. Marktwirtschaftliche Reformen würden die Massenarbeitslosigkeit nur vergrößern, auf keinen Fall sichere Arbeitsplätze schaffen können. Dies sei kein politisches, sondern ein wissenschaftliches Urteil, gewonnen aus der Analyse der aktuellen und künftigen Verhältnisse. Nur so sei es möglich, den Menschen Arbeit, Brot, soziale Sicherheit und eine humanitäre Demokratie zu geben. In den Bewirtschaftungsgesetzen vor 1948 sahen insbesondere die politisch einflußreichen Anhänger des demokratischen Sozialismus keineswegs Notmaßnahmen, sondern konkrete Ansatzpunkte für eine plandirigistische Marschrichtung. Diese wurde als notwendig erachtet, um das Wirtschaftsgeschehen nach einem sozialistisch-egalitären Verständnis von sozialer Gerechtigkeit zu planen und zu lenken. Um dies zu rechtfertigen, wurden die Mängel der vor und nach 1929 realisierten Wirtschaftsordnung schlechthin der freien Marktwirtschaft zugeschrieben. Die entsprechende antimarktwirtschaftliche Bewegung reichte schon vor 1933 von der marxistischen Linken bis zur nationalen Rechten und umfasste auch bürgerliche Kreise.

Im plandirigistischen Wohlfahrtsstaat sollten im Interesse der Vollbeschäftigung die strukturell als unzureichend eingeschätzte private Nachfrage durch staatliche Nachfrage, die Freiheit zu konsumieren und unternehmerisch zu handeln durch die Herrschaft des Staates über Investitionen und Arbeitsplätze ersetzt werden – flankiert von einer betriebsfremden Mitbestimmung, gestützt auf den (finanz-)politischen Primat über die Geld- und Währungspolitik im post-keynesianischen Verständnis.

Diese Auffassung wurde von englischen und französischen Experten geteilt. Auch diese sahen im planmäßigen Dirigismus eine den „modernen“ Verhältnissen und Anforderungen angemessene Ordnungskonzeption. Und auch nach der US-amerikanischen Vorstellung war es für eine weitgehende Aufhebung des staatlichen Dirigismus in Deutschland noch zu früh. Es herrschte insgesamt der Anspruch vor, die Massenarbeitslosigkeit als eine Aufgabe außerhalb denkmöglicher Marktlösungen anzusehen. Sie sollte ‚von oben‘ durch den Staat gelöst werden.

## *II.2. Vollbeschäftigung als Lüge: Zentralverwaltungswirtschaftliche Lösung in der DDR*

Die Verheißung dauerhafter Vollbeschäftigung galt nach dem Zweiten Weltkrieg in Ostdeutschland bzw. in der DDR als stärkster Trumpf im Wettbewerb der Systeme. In der zentralverwaltungswirtschaftlichen Planung und Lenkung der Betriebstätigkeit wurde hierfür der geeignete Weg gesehen. Nur das Politbüro der SED, so wurde angenommen, verfügt über das Wissen, wie die Menschen an geplanter Stelle, mit geplantem Ergebnis am wirkungsvollsten in den Dienst der gesellschaftlichen Bedürfnisse, der Vollbeschäftigung und anderer kollektiver Ziele gestellt werden können. Mit der euphemistischen Bezeichnung „Volkseigener Betrieb“ (VEB) wurde der Pseudo-Charakter des Anspruchs, die Betriebsverfassung interessenpluralistisch zu gestalten, gleichsam auf die Spitze getrieben.

Anspruch und Wirklichkeit der Arbeitswelt waren in diesem System folgerichtig interessenmonistisch ‚von oben‘ auf der Grundlage einer Arbeitsverfassung bestimmt, die das Recht auf Arbeit und die Pflicht zur Arbeit als Einheit betrachtet<sup>3</sup>. Die Lenkung der Arbeitskräfte erfolgte mittels zentraler Arbeitskräftebilanzen. Mit verschiedenen Mitteln wurde versucht, Aufkommen und Verwendung der Arbeitskräfte planmäßig zum Ausgleich zu bringen. Grundlegend hierfür war die Bemühung, durch staatliche Erziehung auch in beruflicher Hinsicht Individualität zu hemmen oder auszuschalten. Demzufolge wurde in der zentralen Berufsberatung versucht, die individuelle Berufswahl zu beeinflussen und dafür zu sorgen, daß sich im Zweifelsfalle (wie auch sonst) die persönlichen Interessen den kollektiven Zielen und Einrichtungen unterordnen mußten.

---

<sup>3</sup> In mancher Hinsicht handelt es sich um die Fortsetzung der nach 1933 von den Nationalsozialisten betriebenen Vollbeschäftigungspolitik. Hiermit ist es gelungen, die Arbeitslosigkeit von 13 auf 5 % im Jahre 1936 zu reduzieren. Der hierfür zu zahlende Preis bestand in der fortschreitenden Transformation der Marktwirtschaft in eine freiheitsbeschränkende Befehlswirtschaft mit einer direkten Lenkung der Produktion, des Arbeitskräfteeinsatzes und des Verbrauchs.

Soweit die zentrale Planung Spielraum für die Wahl des Arbeitsplatzes ließ, mußte den Lenkungsbehörden an einer weitgehenden Immobilisierung der Arbeitskräfte gelegen sein. Nur so konnte den Anforderungen der zentralen Arbeitskräftebilanzierung als Voraussetzung für die Erfüllung des Volkswirtschaftsplans notdürftig genügt werden (hierzu und zum folgenden siehe ausführlicher Wagner, 1994, S. 186 ff.). Diesem Anliegen kam in der DDR eine geradezu listig erscheinende Verknüpfung der Arbeitskräftebilanzierung mit den systemtypischen egalitären Leistungs- und Entlohnungsstandards entgegen – als Konsequenz des Denkens in politisch bestimmten Bedürfnishierarchien, eines Handelns in Kategorien der formalen Vollbeschäftigung und eines umfassenden Produktions- und Verteilungsdirigismus.

Der Versuch, Vollbeschäftigung ohne marktwirtschaftliche Ordnung herzustellen, erfordert eine direkte hierarchische Steuerung der Wirtschaftsprozesse. Dieses System schließt sachlogisch eine eigenständige Rechts- und Freiheitssphäre des Individuums gegenüber Partei und Staat aus. Der Preis der Zwangsausübung über Menschen ist kaum höher vorstellbar.

Die ökonomischen Nachteile des kollektivierten Rechts auf Arbeit in „volkseigenen“ Betrieben und Kombinatn waren offensichtlich:

- Hier wie überall, wo Entscheidungsmacht und Haftung unverbunden sind, können die Menschen nutzenmaximierend mit „weichen Plänen“ ihr wahres Wissen, Können und Wollen phantasievoll verschleiern und damit die Erfolgsinteressen der Lenkungs bürokratien und Betriebe ökonomisch pervertieren. Die Folgen: Die Gleichrichtung der betrieblichen Interessen ist durch systematische Verantwortungslosigkeit gekennzeichnet – mit einer defektiven Leistungseinstellung, schlechten Arbeitsdisziplin, niedrigen Arbeitsproduktivität.
- Den Betriebsleitern als Beauftragten „des“ Volkes, tatsächlich des zuständigen Ministers, mangelte es an Möglichkeiten und Anreizen, um ihren Anordnungen Nachdruck zu verleihen und Fehlverhalten zu sanktionieren. Löhne waren für die Beschäftigung unwichtig und spielten lange Zeit als Kostenfaktor keine Rolle. Erst in den letzten Jahren vor der Wende wurde versucht, das Prinzip „Menschen dürfen sich nicht ‚rechnen‘ müssen“ zu ändern. Im System des Vollbeschäftigungsdirigismus mit der Dominanz von „weichen“ Betriebs- und Staatsbudgets konnte dies nur Kosmetik sein. Es lag für die sozialistischen Manager nahe, auf all dies mit einer maßlosen Arbeitskräftenachfrage, d. h. mit gehorteten Arbeitskräften als Kapazitätspolster zu reagieren.
- Zu den Konsequenzen dieser Vollbeschäftigungslüge gehören: Eine extrem hohe versteckte Arbeitslosigkeit, strukturelle Mangelwirtschaft trotz einer vergleichsweise extrem hohen Spar- und Investitionsquote, ein Pro-Kopf-Einkommen der Bevölkerung, das bei einem Drittel der westdeutschen Bevölkerung gelegen haben dürfte, eine verbreitete Schatten- und Beziehungswirtschaft, eine selbstschädigende Anspruchshaltung gegenüber dem Staat, Steuerungssohnmacht der Politik, wie die kunstvoll erdachten ökonomischen Hebel und Reformen bis 1989 gezeigt haben, die nichts bewirken konnten.

An diese und andere Gründe für den unausweichlichen Niedergang und für das Scheitern der zentralverwaltungswirtschaftlichen Vollbeschäftigungssillusion ist aus folgenden Gründen zu erinnern:

- Mit dem Beschäftigungsproblem in Ostdeutschland nimmt inzwischen die Neigung zu, die Verhältnisse in der ehemaligen DDR nachträglich zu verklären. So wird nicht nur in den Neuen Bundesländern die Meinung vertreten, dass nicht alles so schlecht „im Sozialismus“ war. Immerhin habe „dieser“ den Menschen neben einer vorbildlichen Kindergartenversorgung die Vollbeschäftigung beschert. Zum Versuch der „Legendenbildung“ gehört es, die Ausgangsbedingungen zum Zeitpunkt der sog. Wende in ein besseres Licht zu rücken und das politische und wirtschaftliche Desaster weniger auf die Mängel des Systems als vielmehr auf die Unfähigkeit der Regierenden von damals zurückzuführen. Die Blindheit für den unausweichlichen Niedergang der DDR-Wirtschaft und für den unumgänglichen Preis des entwürdigenden Freiheits- und Wohlstandsverzichts, der für diesen Beschäftigungsweg zu zahlen ist, stellt eine nicht minder große Gefahr für die demokratische Ordnung in Deutschland dar wie Versuche, dem Naziregime eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik zu bescheinigen<sup>4</sup>.
- Sozialethiker beanspruchen gerne (Arm in Arm mit Funktionären von Sozialverbänden und Gewerkschaften, gewerkschaftsnahen Politikern und Wissenschaftlern) für „die“ Arbeit einen gleichen Rang, wenn nicht einen Vorrang gegenüber „dem“ Kapital. Einer entsprechend „interessenpluralistisch“ apostrophierten Unternehmensverfassung wird die Vermutung untergeschoben, per se höheren Gerechtigkeitsansprüchen zu genügen (siehe Kapitel III.2.).

### *II.3. Der marktwirtschaftliche Weg zur Vollbeschäftigung: Soziale Marktwirtschaft vom Typ I als ehrliche Lösung*

Für die Ordoliberalen gab es im Nachkriegsdeutschland und gibt es für heute nur eine Lösung, um die Unterbeschäftigung zu überwinden: Schaffung und Sicherung von Spielregeln im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung, die gegen staatliche und private Macht schützt und damit allen Wirtschaftssubjekten die Chance eröffnet, durch eigenes Können und Wollen eine Beschäftigung zu finden und zu Wohlstand zu gelangen.

---

<sup>4</sup> Die Nationalsozialisten haben nach der Machtübernahme am 30. Januar 1933 die aktive Konjunktur- und Arbeitsbeschaffungspolitik der Regierung von Papen, die von bürgerlicher Seite schon 1931 entworfen worden war, mit höherem Mitteleinsatz fortgesetzt. Die Arbeitslosigkeit ging von ihrem Maximum im Jahre 1933 von 6 Millionen auf 3,7 Millionen im Jahre 1934, dann bis 1936 auf 1 Million zurück – begleitet von starken Preissteigerungen. Um diese aufzuhalten, wurde im Oktober 1936 ein allgemeiner Preis- und Lohnstopp verfügt. Damit wurde nach der Einführung der Devisenbewirtschaftung, mit der vorher schon der *internationale* Preiszusammenhang beseitigt worden war, auch im Innern Deutschlands der Preismechanismus, also das allokativen und distributiven Lenkungszenrum der Marktwirtschaft, außer Kraft gesetzt. Mit beiden Maßnahmen wurde die Wirtschaftsordnung in Richtung zentralverwaltungswirtschaftliche Planung und Lenkung des Wirtschaftsgeschehens transformiert.



Auf der Grundlage dieser Vorstellung<sup>5</sup> begann die Beseitigung der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland mit der offiziellen Hinwendung zur marktwirtschaftlichen Ordnung durch die Währungsreform und das „Leitsatzegesetz“ vom Juni 1948. Erst als sich ein größerer Teil der Preise frei bilden konnte und die lähmende Bewirtschaftung nach innen und außen beseitigt worden war, kam es zu jener Entwicklung, die aus der damals viel beklagten Last der Zuwanderung aus dem Osten einen glücklichen Umstand für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Westdeutschlands werden ließ. Die Möglichkeiten der Eingliederung in den Prozeß der Arbeitsteilung waren jetzt nicht mehr von der Frage der Herkunft, sondern vom Leistungsvermögen der Menschen bestimmt.

Die Unterbeschäftigung wurde verhältnismäßig rasch und bis weit in die zweite Hälfte der fünfziger Jahre ohne Staatsverschuldung und ohne Inflation erreicht. Eine vergleichsweise große Elastizität des Angebots an Arbeitskräften hat dies gewiß begünstigt. Weil die Nachfrage nach Arbeitskräften immer ein wenig hinterher hinkte, wurde der damaligen Regierung vorgehalten, sie widme sich dem Beschäftigungsproblem nur unzureichend. Empfohlen wurde eine einseitig auf das Ideal der Vollbeschäftigung eingestellte, inflationsfreundliche Politik der Nachfrageexpansion nach dem post-keynesianischen Rezept.

Tatsächlich wurde ein politisch unbequemer, dafür aber um so erfolgreicherer Weg beschritten (siehe hierzu Meyer, 1958, S. 149 ff.). Dies wurde zunächst durch die Deutschland aufgezwungene Überbewertung der DM erschwert. Und als es 1949 im Rahmen des Bretton Woods-Systems zu einem allgemeinen Realignment der Wechselkurse kam, wurde der Bundesrepublik ein völlig unzureichender Abwertungssatz von ca. 20 % zugestanden. Konkurrierende westliche Länder wie Großbritannien und Frankreich konnten dagegen im Interesse der Exportförderung mit weit höheren Sätzen abwerten.

Um trotz dieses Handicaps die Exporte steigern und damit Anschluß an die existenzwichtige Integration in die Weltwirtschaft gewinnen zu können, setzte sich die deutsche Regierung – im Widerspruch zu den Empfehlungen der Vertreter der „Keynesianischen Botschaft“ – für eine relativ bessere Erhaltung des Geldwertes ein, als es in den wichtigsten Konkurrenzländern für nötig angesehen wurde. Auf diesem Wege ist es gelungen, dem Export auf eine beschäftigungswirksame Weise den Weg zu bahnen. Die restriktive Geldmengenpolitik hatte in Verbindung mit knappheitsgerechten Lohndifferenzen und insgesamt mit einer Politik der Hinwendung zur Sozialen Marktwirtschaft vom Typ I Erfolg: Die Arbeitslosenquote von 15 % im Jahre 1950 sank bis 1960 auf unter 1 % (Tuchtfeldt, 1973, S. 161). Bis 1970 lag die Arbeitslosenquote unverändert bei etwa 0,7 %.

Damit erwies sich die heute wieder vielfach vertretene Auffassung, die marktwirtschaftliche Ordnung neige strukturell zur Unterbeschäftigung, zur Depression und monetären Instabilität, als empirisch nicht zutreffend. Unterbeschäftigung ist kein Schicksal. Sie ist vielmehr das Ergebnis eines verfehlten ordnungspolitischen Denkens und Handels. Hierbei

---

<sup>5</sup> Erst 1949 hat die CDU in den „Düsseldorfer Leitsätzen“ das Ahlener Programm von 1947, das in der Denktradition des Pseudo-Pluralismus stand, aufgegeben und sich einem Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft zugewandt, das im Sinne des Typs I von Prinzipien des wahren Interessenpluralismus getragen war.

nehmen das Verständnis und die Gestaltung des Verhältnisses von Märkten, Unternehmen und Beschäftigung eine Schlüsselrolle ein. Dies wird bei der schier unübersehbaren Fülle der Veröffentlichungen zum Arbeitsmarkt häufig übersehen (siehe den Überblick in Dietz, 2006).

### III. Unternehmensverhalten und Beschäftigung – Wahrer und falscher Interessenpluralismus

#### III.1. Das liberale Ordnungsmodell als Fixpunkt der Unternehmung

In der ordnungsökonomischen Sicht des Marktsystems wird das menschliche Handlungspotential (Wissen, Können und Wollen) nach dem Prinzip der Selbstorganisation genutzt. Drei Wege kommen hierfür in Frage:

- Der *direkte* Marktzugang. Die Marktteilnehmer betätigen sich als verantwortliche Eigenunternehmer (Selbständige).
- Die *direkte* Markterschließung durch Gesellschaftsbildung, gerichtet auf die *gemeinsame* Veranstaltung einer Unternehmung.
- Die Entscheidung, durch tauschvertragliche Bindung an eine Einzel- oder Gesellschaftsunternehmung *indirekt* am Marktverkehr teilzunehmen. Das eingebrachte Handlungspotential dieser sog. Arbeitnehmer ist nicht auf die verantwortliche Veranstaltung einer Unternehmung gerichtet; es wird vielmehr freiwillig der Weisungsbefugnis der Unternehmensleiter unterstellt. Die Höhe des Einkommens ist typischerweise kontraktgebunden, während das Einkommen der Eigentümer und Teilhaber residualen Charakter hat. Tauschcharakter haben auch die Verträge, in denen – wie etwa im Falle der Bestellung des Vorstands einer Aktiengesellschaft durch den Aufsichtsrat – die (interne) Weisungsbefugnis und die (externe) Vertretungsmacht im Sinne der Befugnis zur Geschäftsführung übertragen werden.

Arbeitnehmer werden also in dieser Sicht nicht als solche geboren. Sie haben verschiedene Handlungs- und Risikooptionen. Und Unternehmen bestehen nicht „an sich“. Ihre Existenz erklärt sich auch nicht aus dem Eigentum an den Produktionsmitteln, also aus „dem“ Faktor Kapital, „dem“ Faktor Boden oder „dem“ Faktor Arbeit. Die Unternehmung legitimiert sich allein durch die Privatrechtsautonomie – als institutionelle Grundlage des Marktsystems (Böhm, 1951, S. 21 ff.). Diese privatrechtliche Autonomie ist durch die staatliche Gesetzgebung<sup>6</sup> sowie durch den Wettbewerb als „nicht-autoritäres System sozialer Kontrollen“ (Erich Hoppmann) beschränkt. Die Freiheit, sich als Selbständiger zu betätigen, erfordert unternehmerisches Wissen, Können und Wollen, um das notwendige Vermögen zu mobilisieren.

Darin kann, etwa im Falle einer starken Unternehmenskonzentration, die auf der Grundlage der Privatrechtsordnung entstanden ist, ein soziales Problem liegen. Diesem ist aber nicht durch rechtliche oder faktische Formen der Vergesellschaftung der Unternehmen (etwa durch eine haftungsfreie externe Mitbestimmung) beizukommen, sondern nur durch

---

<sup>6</sup> BGB, HGB, Gesellschafts-, Arbeits-, Wettbewerbs-, Gewerbe- und Steuerrecht, Vorschriften der Rechnungslegung und Publizität usw.

Ordnungsbedingungen, die möglichst breiten Bevölkerungsschichten Gelegenheiten und Anreize bieten, Risikokapital für eine beschäftigungsfördernde Unternehmensgründung und -beteiligung bereitzustellen, und die geeignet sind, die Arbeitnehmerinteressen im Entscheidungsprozeß der Unternehmen auf eine faire Weise zu berücksichtigen (siehe Schüller, 1984; Fehl und Oberender, 1986, S. 137 ff.; Wenger, 1986, S. 153 ff.).

In allen unternehmensgebundenen Vertragsbeziehungen kann die Privatrechtsautonomie stets nur individuell ausgeübt werden; doch versteht es sich nach dem Gesagten von selbst, daß dies unausweichlich in einem interessenpluralistischen Kontext geschieht. Dies gilt für Unternehmen aller Rechtsformen. Und Unternehmen bleiben bei allen interessenpluralistischen Verknüpfungen stets personenbezogene Handlungseinheiten, sei es direkt in Gestalt der Gesellschafter (im Falle der OHG oder der KG), sei es über die Organe, die von den Gesellschaftern berufen und mit Schlüsselgewalt ausgestattet werden - wie im Falle des delegierten Handelns durch Aufsichtsrat und Vorstand einer AG.

Das privatrechtliche (personale) Fundament legt es nahe, im Unternehmen eine Gemeinschaft von Vertragspartnern zu sehen. Allen Bindungen geht unausweichlich ein vielseitiger Austausch von Gedanken, Gesprächen, Erwartungs- und Willensbildungen voraus; und diese ausgedehnte Sozialintegration bleibt auch weiterhin unverzichtbar, sollen die mit dem Unternehmen verfolgten Zwecke erreicht werden.

### *III.1.1. Die Käufer als Sozialpartner der Unternehmen*

Um das liberale Kontraktmodell kann eine Reihe von Unternehmenserklärungen gruppiert werden (siehe hierzu Schüller, 1984, S. 139 ff.). Allen Erklärungen ist eines gemeinsam: Sie versuchen auf der Grundlage unterschiedlicher Objektsprachen letztlich einem Aspekt Rechnung zu tragen – dem Phänomen der „ubiquitären Ungewißheit“ (siehe Starke, 2006). Die Ungewißheit ist eine entwicklungsgeschichtliche Konstante menschlichen Lebens. Konstante. Demzufolge werden auch marktwirtschaftliche Unternehmen auf der Grundlage von individuellem Vermutungswissen, gleichsam als „Hypothesenbündel“, gegründet, mit Hilfe von Vermutungswissen gesteuert und schließlich, falls sich das Vermutungswissen nicht bewährt, möglicherweise über eine Insolvenz zum Ausscheiden gezwungen.

Die unternehmensgebundene Beschäftigung auf dem ordnungspolitischen Fixpunkt der Privatrechtsautonomie ist immer Teil eines unternehmensinternen und unternehmensexternen Lernprozesses, in dem Hypothesen getestet werden. Das Ergebnis ist offen. Unter marktwirtschaftlich-wettbewerblichen Bedingungen<sup>7</sup> kommt – im Verhältnis von unternehmensinternen und unternehmensexternen Hypothesentests – dem externen Spektrum von Tests auf den Produktmärkten ein unausweichlicher Primat zu.

Die Beschäftigungsperspektiven von Unternehmen leiten sich demgemäß von der Frage ab: Wie gut gelingt es den Unternehmen, auf dem Markt für Güter und Dienstleistungen den Test der freien Zustimmung durch die Käufer im Wettbewerb mit den Konkurrenten zu

---

<sup>7</sup> Diesen Erfordernissen können sich heute im wesentlichen nur noch staatliche Unternehmen entziehen.

bestehen? Die Käufer verfügen im offenen interessenpluralistischen Wettbewerb der Meinungen über die härtesten Exit-Optionen. Und weil die Nachfrage auf den Produktmärkten bei allen unternehmerischen Zielsetzungen und Handlungen letztlich das Entscheidende ist, sind die in- und ausländischen Käufer die wichtigsten Sozialpartner der Unternehmen.

### *III.1.2. Das Problem der Interessengleichrichtung im Unternehmen*

Für die Bewährung der Unternehmen auf den Produktmärkten, also im externen Hypothesentest, ist die Gleichrichtung der Interessen der unternehmensgebundenen Vertragspartner eine entscheidende Voraussetzung. Typischerweise geht es hierbei um folgende Interessen:

Die *Arbeitnehmer* sehen in den Arbeitsverträgen einen Sicherheitspakt gegen spontane Marktrisiken. Sie wollen deshalb das Entlassungs- und Gehaltskürzungsrisiko so weit wie möglich ausschließen, streben also Einkommensgewißheit an. Für die Geschäftsleitung entsteht daraus Kostengewißheit. Die Entgelte informieren darüber, wie vorteilhaft die unternehmensgebundene Alternative der Nutzung von Arbeitsvermögen gegenüber einer Direktvermarktung ist.

Die *Unternehmer* bzw. deren Beauftragte geben mit ihrem Interesse, Beschäftigungsverhältnisse zu begründen, zu erkennen, daß sie hinsichtlich der Verwertungsmöglichkeiten des Arbeitsvermögens vermuten, einen besseren Wissensstand zu haben als die Arbeitnehmer. Das Vertrauen in eine flexible Einsatzfähigkeit und -bereitschaft der Arbeitnehmer ist eine wichtige Voraussetzung, um den jeweiligen Anforderungen der Produktmärkte gewachsen zu sein. Insofern ist der Arbeitsvertrag auch für die Unternehmer ein Sicherheitspakt. Die erforderlichen Arbeitsleistungen müssen nicht ständig neu auf dem Markt gesucht und gekauft, sondern können im Rahmen eines bestimmten Leistungspakets nach Bedarf exklusiv in Anspruch genommen werden. Die Gewißheit des Leistungszugriffs ist besonders wichtig bei betriebsspezifischen Kenntnissen und Fähigkeiten, die von betriebsfremden Kräften nicht, nicht so schnell oder so qualifiziert erwartet werden können.

Konflikte ergeben sich unausweichlich allein schon aus dem Team- und Dauercharakter der Arbeitsverhältnisse. Der Teamcharakter der Unternehmung schließt – im Gegensatz zum direkten marktmäßigen Leistungsbeitrag der Individuen – eine exakte Entlohnung der Mitwirkenden entsprechend ihrem Beitrag aus. Je genauer das eingebrachte Wissen und Können auf die Belange des Unternehmens zugeschnitten ist, desto mehr ist deren Wert vom wirtschaftlichen Erfolg des Gesamtteams abhängig. Dies begründet auf der einen Seite ein besonderes Interesse dieser Mitarbeiter, nicht nur Neigungen zu einem „weichen“ Leistungsverhalten zu widerstehen, sondern sich bewußt darum zu bemühen, mit dem Unternehmenswert den Wert der unternehmensspezifischen Eigenleistung zu sichern und zu steigern. Dies kann durch leistungsstimulierende Gestaltung der betrieblichen Entgelte und Formen der sozialen Sicherung unterstützt werden. Das mag die Gleichrichtung der Interessen beim delegierten Handeln zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erleichtern. Gewissheit besteht auch in dieser Hinsicht nicht.

Auf der anderen Seite erhöhen Intensität und Dauer der Bindung von Wissen und Können an ein Unternehmen die Abhängigkeit und damit die Gefahr für den Arbeitnehmer, in

Zeiten der wirtschaftlichen Rezession oder bei schnellem Strukturwandel, der aus dem Wettbewerb resultiert, ohne „gleichwertige und bald verfügbare Alternativen“ (Meyer, 2000) arbeitslos zu werden. In Familienunternehmen mit häufig engen persönlichen Tausch- und Sozialbeziehungen zu den Mitarbeitern begründen Sympathie, Moral, intrinsische Motivation und Weitsicht nicht selten einen wirksamen Kündigungsschutz. Mit der Größe der Unternehmen steigt die Bedeutung arbeitsrechtlicher und anderer sozialer Vorkehrungen als unverzichtbare Grundlage einer „institutionalisierten Sympathie“ (Meyer, ebenda). Allerdings sind entsprechende externe Eingriffe immer der Gefahr ausgesetzt, das berechnete Schutzinteresse zu überziehen und über eine unangemessene Verdichtung der Regulierungen zu verhindern, daß Spielräume entstehen, in denen sich intrinsische Motivationen entfalten können.

Diese Spielräume sind wichtig. Unternehmensspezifische Gewinne aus dem Prinzip des delegierten Handels, der Teambildung und Kooperation beruhen nämlich nicht nur auf *expliziten* (einklagbaren) Leistungsverpflichtungen, sondern auch auf *impliziten* (nicht einklagbaren) Leistungserwartungen. Nur wenn es gelingt, beide Aspekte verlässlich in Gleichrichtung zu bringen, können die in der unternehmensspezifischen Leistungsbündelung liegenden Einkommenschancen genutzt werden. Um so mehr kann es sich lohnen, in Möglichkeiten zu investieren, diese Chancen zu verbessern.

Erfolgreiche Unternehmensführung zeigt sich in der Fähigkeit, die impliziten Leistungserwartungen zu stärken und die daraus entstehenden Vorteile für die Sicherung der expliziten Leistungsverpflichtungen nicht nur gegenüber den Mitarbeitern, sondern auch gegenüber externen Vertragspartnern (Käufern, Lieferanten, Kreditgebern) einzusetzen. Dies setzt voraus, daß die betriebliche Sozialpartnerschaft nicht von einem schablonenhaften Denken in unüberbrückbaren Widersprüchen zwischen Lohn- und Kapitalinteressen im Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnis entsprechend den konflikttheoretischen Unternehmenerklärungen (Schüller, 1984, S. 139 ff.; Bardt, 2003) beherrscht, vielmehr von der Einsicht bestimmt ist, daß unternehmensgebundene Beschäftigungsmöglichkeiten stets auf Vermutungswissen beruhen. Diese können sich im externen Bewährungstest um so eher als richtig erweisen, je größer die Bereitschaft für die Entwicklung präventiver institutioneller Vorkehrungen und für die Revision von impliziten Erwartungen ist.

Ermöglicht wird dies durch das Zusammenspiel von formalen und informalen Regeln, das sich in unternehmensspezifischen Formen des „Mitwissens, des Mitwirkens und des Mitverantwortens“ (Wilhelm Röpke) als Konsequenz des Rechts auf Arbeit äußern kann. Dieses Freiheitsrecht wurzelt in der Privatrechtsautonomie und im *personalen* Bezug der Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer<sup>8</sup>. Nur die Sicherung eines weiten Rahmens für Wahlmöglichkeiten in der Arbeitswelt ermöglicht eine sachgerechte Anpassung der unternehmensspezifischen Organisationsregeln an veränderte Wettbewerbsbedingungen und institutionelle Erkenntnisse, die sich aus dem Prozeß des individuellen und kollektiven Lernens ergeben (siehe Mantzavinos, North und Shariq, 2004, S. 75 ff.). Was sachgerecht ist, beruht wiederum auf Vermutungswissen, kann deshalb auch immer der Revision bedürfen.

---

<sup>8</sup> Die Wiederherstellung des *personalen* Bezugs der Vereinigungsfreiheit ist letztlich das Kernproblem der Lösung des Beschäftigungsproblems in Deutschland. Siehe hierzu Kapitel V.

### III.2. Das Konzept der (pseudo-)interessenpluralistischen Unternehmensordnung als konträrer Fixpunkt

Zeitgenossen, die Gleichberechtigung und Gleichgewichtigkeit von „Kapital“ und „Arbeit“ fordern, unterstellen einen Konflikt zwischen beiden Sphären und nehmen an, daß dieser im Rahmen der Privatrechtsordnung nicht beizulegen ist<sup>9</sup>. Wie demgegenüber Mestmäcker (1973, S. 11) zeigt, hat der Gesetzgeber die Möglichkeit, ja die Aufgabe, „Bedingungen zu gewährleisten, unter denen die privatnützige Ausübung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Freiheitsrechte mit dem Gemeinwohl vereinbar bleiben kann“. Die Sicherung des *personalen* Bezugs der Vereinigungsfreiheit ist hierfür unabdingbar.

Es besteht kein Zweifel, daß in Deutschland die Eigentümer der Produktionsmittel in Kapitalgesellschaften von den Managern vielfach weitgehend entmachtet worden sind. Das deutsche Aktienrecht begünstigt seit 1937 eine Handlungsrechtsstruktur, die Teilhaber ohne Eigentümerstatus in vieler Hinsicht privilegiert. Es besteht deshalb ein Problem der Legitimation ungebundener Managerherrschaft. Dieses könnte freilich im Rahmen des liberalen Ordnungsmodells der Unternehmung gelöst werden<sup>10</sup>. Wer diesen Weg unter dem Vorwand abschließt, dieses Unternehmenskonzept sei *interessenmonistisch-kapitalistisch* angelegt und stelle mangels dialogischer (*interessenpluralistischer*) Orientierung<sup>11</sup> einen Verstoß gegen das Prinzip der Gerechtigkeit und der gesellschaftlichen Verantwortung dar, erliegt der Versuchung, „bekämpfte Mißstände als Datum zu akzeptieren und es für einen Fortschritt zu halten, wenn sie (die Gewerkschaften) selbst an ihnen teilnehmen“ (Mestmäcker, 1973, S. 18).

Wer die Funktionszusammenhänge, in denen Unternehmen im Marktgeschehen stehen, ignoriert, stattdessen von der Vorstellung der Machtverteilung zwischen „Kapital“ und „Arbeit“ im Sinne einer essentialistischen Interpretation ausgeht, gerät in eine Falle, die den Blick auf die Wirklichkeit einschränkt. Denn der Logik einer solchen Begriffsanalyse entspricht es, daß in die antithetischen Begriffspaare „interessenmonistisch“ – „interessenpluralistisch“ inhaltlich das hineingelegt wird, was bewiesen werden soll: Die Legitimation von

---

<sup>9</sup> Davon ist das Mitbestimmungsgesetz von 1951 ausgegangen, das in der Montanindustrie die paritätische Besetzung des Aufsichtsrats durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber vorsieht. Die branchenübergreifende Anerkennung dieser Annahme drückt sich im Gesetz über die paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieben mit mehr als 2000 Beschäftigten vom 4. Mai 1976 aus. Das Gesetz schreibt vor, daß die Aufsichtsräte je zur Hälfte mit Vertretern der Eigentümer und der Arbeitnehmerseite besetzt werden. Ein Kernpunkt der Forderung nach einer „interessenpluralistischen“ Gestaltung der Unternehmensverfassung ist mit der Zulassung hauptamtlicher Gewerkschaftsvertreter erfüllt worden.

<sup>10</sup> Siehe Schüller (1980, S. 110 ff.; 1984, 139 ff.).

<sup>11</sup> Diese heute wieder in der Corporate Governance-Literatur vertretende Auffassung dient wohl dazu, entweder die bestehenden Mitbestimmungsregeln zu stützen oder deren Erweiterung das Wort zu reden. Entsprechende Beiträge von Wissenschaftlern überraschen insofern, als nach dem vorher Gesagten das liberale Ordnungsmodell so selbstverständlich auf einer dialogischen oder interessenpluralistischen Legitimation beruht, wie jedes andere Vertragsgebilde, das sich im offenen Wettbewerb auf den Güter- und Faktormärkten zu bewähren hat und damit unausweichlich in einem weitgegliederten Netz gesellschaftlicher Beziehungen steht.

Mitbestimmung - nicht als ein personales Mitbestimmungsrecht, das sich kooperativ aus dem Arbeitsvertrag ergibt und sich in unternehmensspezifischen Formen des Mitwissens, Mitwirkens und Mitverantwortens manifestieren kann, sondern als haftungsfreie Mitbestimmung, durch die auf politischem Wege der Missstand des Managerismus durch die Kontrollmacht der Gewerkschaften erweitert und festgeschrieben wird. Dieses Prinzip des doppelten Managerismus ist Ausdruck eines von Funktionären angemessenen Eigentums, das auf demokratischem Wege aus einer Art von Zwangskollektivierung mit zerstörerischen Wirkungen für die Privatrechtsautonomie entstanden ist. Die pseudo-pluralistische Begründung der gewerkschaftlichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat, wie sie in der neueren Corporate Governance-Literatur zu finden ist, dient weder den Anteilseignern noch der Gesellschaft, sondern ausschließlich dem Management, den Gewerkschaften und ihren Fördereinrichtungen.<sup>12</sup>

Die Anhänger einer pseudo-interessenpluralistischen Unternehmensordnung haben bisher in der paritätischen Mitbestimmung den ersten entscheidenden Schritt auf dem Weg einer umfassenden pluralistischen Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung gesehen – auf der Grundlage von sog. demokratisch organisierten Wirtschafts- und Sozialräten. Diesen soll die Lenkungsfunktion auf der Grundlage einer strukturbestimmenden Programmierung des Wirtschaftsgeschehens mit dem Kernstück einer staatlichen oder syndikalistischen Investitionslenkung zugeordnet werden. Die entsprechende Industriepolitik soll weniger an der Rentabilität, als vielmehr am „gesellschaftlichen Bedarf“ und an der „sozialen Gerechtigkeit“ orientiert sein, was je nach dem Verständnis dieser Leerformeln eine mehr oder weniger weitgehende Beseitigung der Privatrechtsautonomie im Wirtschaftsgeschehen voraussetzt

### *III.3. Unterbeschäftigung als Konsequenz der pseudo-pluralistischen Unternehmensordnung*

Da Produzenteninteressen bekanntlich leichter und machtvoller zu bündeln und verbandsmäßig zu organisieren sind, geht es bei dem Konzept der interessenpluralistischen Unternehmensordnung um eine politische Stärkung des Besitzstands der Arbeitnehmer (einschließlich der angestellten Manager) und der Gewerkschaften, und zwar in Form einer zunehmenden Inkongruenz zwischen Entscheidungsmacht und Haftung. Warum ist dies für das hier behandelte Thema von zentraler Bedeutung?

Die deutsche Mitbestimmung hat mit der selbstverwalteten Unternehmensverfassung des Konzepts der jugoslawischen Arbeiterselbstverwaltung vor allem die Neigung gemein-

---

<sup>12</sup> Das gilt, wie Bernhardt (2004, S. 408) darlegt, nicht nur für Haftungsfragen, sondern „auch und gerade für die Vergütung von Vorstand (und Aufsichtsrat). Hier ist Raum für unterschiedliche ‚Gegengeschäfte‘; wäre es anders, wäre es zu der ‚Explosion‘ zahlreicher Vorstands-Festvergütungen und vielfach unakzeptabler Aktienoptionsprogrammen nicht gekommen. Soweit es um die Aufsichtsratsantienien geht, haben die Gewerkschaften zudem ein unmittelbar eigenes Interesse: mit der Aufstockung der Vergütung(en) wachsen die – intern verbindlichen – Weiterleitungen an die Hans-Böckler-Stiftung, die den Gewerkschaften und ihren Zielvorstellungen verpflichtet ist“ und damit z. B. auch bei der Drittmitteljagd der Universitäten ihre Position verbessern kann.

sam, eine Produzentenvorherrschaft zu begründen, die auf je eigene Weise eine Gleichrichtung von Interessen hervorruft, die systematisch Unterbeschäftigung verursacht – zum Schaden der Allgemeinheit. Wie Wagner (1986, S. 225 ff.) nachgewiesen hat, werden in beiden Unternehmensverfassungen Entlassungsrisiken zum Nachteil der Outsider ausgeschlossen oder vermindert. Der Konjunkturaufschwung geht am Arbeitsmarkt vorbei: Im Aufschwung werden Neueinstellungen gemieden, weil im Abschwung Entlassungen schwierig sind. In beiden Unternehmensverfassungen wirkt der unter einem politischen Tabu stehende doppelte haftungsfreie Managerismus dahin, Konkurse zu verhindern. Dem kommt die neuere Entwicklung des Insolvenzrechts entgegen. Dieses strebt – vorrangig im Interesse der Sicherung von Arbeitsplätzen – mit Hilfe des Konzepts des „Insolvenzplans“ die vermehrte Fortführung von Unternehmen auf (nach-)vertraglicher Grundlage an. Hiermit ist – gemessen am liberalen Modell der Unternehmensordnung – eine Verschiebung der unternehmensbezogenen Rechtsverteilung zugunsten gruppenspezifischer Initiativen und Einflußmöglichkeiten verbunden. Im juristischen Verständnis liegt dem das Bestreben zugrunde, das Gesellschaftsrecht zum mitbestimmten Unternehmensrecht fortzuentwickeln und in diesem Zusammenhang – etwa in Fragen der Liquidierung, Übertragung und Sanierung von Unternehmen – bestehende individualrechtliche Vereinbarungen und Rechte für Gruppeninteressen umzumünzen. Insgesamt ist in der neueren Entwicklung des Insolvenzrechts eine Stärkung der Gruppen erkennbar, die ohnehin am besten organisiert sind, die stärksten Absonderungsrechte besitzen oder bevorrechtigte Insolvenzgläubiger sind.

Der haftungsfreie Managerismus begünstigt weiterhin, daß unrentable Arbeitsplätze durch rentable Arbeitsplätze der eigenen und (über das Steuer- und Umverteilungssystem) auch anderer Unternehmungen subventioniert werden, daß arbeitssparender technischer Fortschritt nur eingeführt wird, wenn die Belegschaftsstärke erhalten bleibt.

Durch die (haftungsfreie) Mitbestimmung von oben und von außen (durch den Aufsichtsrat bzw. den gewerkschaftlichen Tarif- und Mitbestimmungseinfluß) kann auch die kooperative Konfliktlösungsfähigkeit der Mitbestimmung von unten durch den Betriebs- und Personalrat erheblich beeinträchtigt werden. Damit wird die Vielfalt von Möglichkeiten, explizite und implizite Regeln als unternehmensspezifische Form der Interessengleichrichtung zu nutzen, entscheidend eingeschränkt.

Bei der damit angesprochenen zunehmenden Unkalkulierbarkeit der Arbeitskostentwicklung wirken die Zwangsbeteiligung der Arbeitnehmer am Unternehmensvermögen über Anwartschaften auf Kündigungs- und Sozialplanabfindungen sowie die weitgehende Einschränkung des Kündigungsrechts der Arbeitgeber durch die Arbeitsrechtsprechung dahin, Beschäftigungsfragen möglichst gegen Außenseiter zu entscheiden.

Leistungsverfälschende Knappheitssignale, produktivitäts- und wettbewerbswidrige Arbeitskostenbelastungen lenken die Erfolgsmaßstäbe der Unternehmen in die „falsche“ Richtung. Dies kommt auch darin zum Ausdruck, daß in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit Gewinne oder Aktienkurse steigen und zugleich frei werdende Arbeitsplätze – vor allem im Bereich gering qualifizierter Arbeit - möglichst nicht mehr besetzt werden. Darin liegt kein Konstruktionsfehler der Marktwirtschaft, sondern die logische Konsequenz der Fehlanreize,



die entstehen, wenn die Arbeitsmarktpolitik unter dem Einfluß des doppelten Managerismus autonom gestaltet wird.

Schließlich veranlasst die deutsche Mitbestimmung viele Investoren, in Deutschland nicht zu expandieren oder um Deutschland einen Bogen zu machen. Mit „Mitbestimmung“ ist nicht nur das Mitbestimmungsgesetz von 1994 gemeint, sondern auch das handlungsrechtliche Privileg der Gewerkschaften, einen bestimmenden Einfluß auf Löhne, Arbeitszeiten und Kündigungsschutz auszuüben. Den kostenwirtschaftlichen Konsequenzen dieses Privilegs können sich die Arbeitgeber häufig nur dadurch entziehen, daß Arbeitsplätze ins Ausland verlagert werden.

Die Nachhaltigkeit der Unterbeschäftigung, der aus der Verletzung der Privatrechtsautonomie, also dem ordnungspolitischen Fixpunkt der Marktwirtschaft entsteht, erklärt sich aber erst aus dem Zusammenwirken der Veto-Rechte von Mitbestimmungsträgern mit dem Pseudo-Pluralismus, wie er sich seit den 60er Jahren auch in der staatlichen Wirtschaftspolitik durchgesetzt hat.

#### **IV. (Pseudo-)Interessenpluralistische Wirtschaftspolitik – Unternehmen und Beschäftigung seit den 60er Jahren**

##### *IV.1. Von der Sozialen Marktwirtschaft vom Typ I zur Sozialen Marktwirtschaft vom Typ II*

Nach der Währungsreform und Preisfreigabe vom Juni 1948 sowie der Liberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen ist das Ordnungskonzept der Sozialen Marktwirtschaft vom Typ I über eine Baustelle nicht hinausgekommen. Trotzdem sind die damit erzielten wirtschaftlichen und sozialen Erfolge unbestreitbar, vor allem der beachtliche Grad an Geldwertstabilität, die unbeschränkte Währungskonvertibilität, die bis 1970 bestehende hohe Beschäftigung, allgemeine Einkommenssteigerungen, die Integration von Millionen von Flüchtlingen und Vertriebenen, der Wiederaufbau Westdeutschlands ohne Staatsverschuldung, die außenwirtschaftliche Integration im Rahmen der EWG und der Weltwirtschaft. Damit wurde nicht nur die Auffassung widerlegt, die marktwirtschaftliche Ordnung neige strukturell zu Unterbeschäftigung, Depression und monetärer Instabilität. Widerlegt wurde auch die von Keynes inspirierte Finanz- und Kreditpolitik, die im Banne der Deflationsgefahr stand und alle Ziele der Wirtschaftspolitik dem Ziel der Vollbeschäftigung unterordnete. Die teilweise katastrophalen wirtschaftlichen Ergebnisse, die damit im Ausland erzielt worden sind, änderten nichts daran: Auch in Deutschland hat die post-keynesianische Lehre allmählich die geistige und politische Führerschaft übernommen.

Zwar hatte die Sozialdemokratie mit dem Godesberger Programm vom November 1959, also zehn Jahre nach den antimarktwirtschaftlichen „Düsseldorfer Leitsätzen“ der CDU von 1949, Abschied von ihren kommandowirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen genommen.<sup>13</sup> Doch hielt sie sich nach der Leitregel „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung so-

---

<sup>13</sup> Darin findet sich eine Passage, die deutlich macht, daß in welchem Ausmaß es *Karl Schiller* gelungen war, seine Partei an das Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft vom Typ I heranzuführen: „Freie Konsumwahl und freie Arbeitsplatzwahl sind entscheidende Grundlagen,

weit wie nötig“, mit der die zitierte Stelle schließt, alle Wege der Ordnungspolitik offen. Im übrigen setzte sich *Schillers* Partei (Schulter an Schulter mit den Gewerkschaften) für einen verstärkten ordnungspolitischen Einfluß machtvoller Verbände der Wirtschaft ein. Die Industrieverbände hatten vorher schon eine weitgehende Kartell- und Konzentrationsfreiheit gefordert und widersetzten sich den Bemühungen der Ordoliberalen, die Soziale Marktwirtschaft (unter Einbeziehung der Systeme der Sozialen Sicherung) im Hinblick auf die Erweiterung und Vertiefung des Geltungsbereichs der Wettbewerbsordnung auszubauen. Erst 1957 entstand nach zähem Ringen das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“ (GWB) mit zahlreichen Durchbrechungen, Umgehungstatbeständen und Ausnahmebereichen. Hierzu gehört auch die Möglichkeit, zwischen ökonomisch nützlichen und schädlichen Wettbewerbsbeschränkungen zu unterscheiden und damit die freiheitlichen Ziele der Sozialen Marktwirtschaft zu relativieren und strukturpolitischen Zwecken unterzuordnen.

Für die Strukturpolitik wurde bei den Bürgern mit ganz bestimmten wirtschaftlichen und sozialen Ergebnissen des Marktgeschehens geworben – vor allem mit dem Versprechen, Vollbeschäftigung bei steigenden Einkommen und verbesserten Arbeitsbedingungen in sektoraler und regionaler Hinsicht zu garantieren. Die Arbeitsverfassung sollte den Regeln der Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs möglichst weitgehend entzogen werden. Hierzu wurden die Unternehmen fortschreitend zu Einrichtungen der Systeme der sozialen Sicherung ausgebaut und entsprechend belastet. Die Arbeitsmarktpolitik wurde vom Wettbewerbsgeschehen auf den Produktmärkten mehr und mehr abgesondert. Diese und andere Wahlgeschenke haben – unter Mißachtung der institutionellen Voraussetzungen für die Beschäftigungsperspektiven der Unternehmen, die allen qualifikatorischen Erwartungen gerecht werden können - zu einer raschen und nachhaltigen Expansion der Anspruchshaltung der Bevölkerung gegenüber den Unternehmen und dem Staat geführt.

Dem kam entgegen, daß mit der verspäteten und unzureichenden Aufwertung der DM seit Ende der 50er Jahre eine wechselkursbedingte Expansion und Gewinnentwicklung in der Exportwirtschaft entstanden ist, die im politischen Raum dem Ruf nach „sozialer Symmetrie“ (*Karl Schiller*) zum Durchbruch verhalf. Einen Ansatz hierfür bot der Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre beginnende Mißbrauch der Tarifautonomie für die Durchsetzung von Lohnabschlüssen, die im Widerspruch zum Ziel der Geldwertstabilität standen. Die Gefahren für die Beschäftigungsentwicklung waren frühzeitig erkennbar, zumal der internationale Wettbewerbsdruck zunahm und Deutschland seit 1959 in der Lohnentwicklung der EWG an die Spitze gerückt war. 1960/1961 wurden die Löhne – ohne Rücksichtnahme auf die Arbeitszeitverkürzung – um weitere 21 % erhöht.

Das Gefühl für das, was die Unternehmen verkraften konnten, ging verloren. Die Gefahr einer rückläufigen Investitionsbereitschaft, eines abnehmenden Steueraufkommens und

---

freier Wettbewerb und freie Unternehmerinitiative sind wichtige Elemente sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik. Die Autonomie der Arbeitnehmer- und der Arbeitgeberverbände beim Abschluß von Tarifverträgen ist ein wesentlicher Bestandteil freiheitlicher Ordnung. Totalitäre Zwangswirtschaft zerstört die Freiheit. Deshalb bejaht die Sozialdemokratische Partei den freien Markt, wo immer wirklich Wettbewerb herrscht. Wo aber Märkte unter die Vorherrschaft von einzelnen oder von Gruppen geraten, bedarf es vielfältiger Maßnahmen, um die Freiheit in der Wirtschaft zu erhalten...“.

einer aufkommenden Krise der sozialen Sicherungssysteme wurde unterschätzt. Unsere Sozialleistungen, so mahnte *Erhard* (1962/1988, S. 734) nachdrücklich, beruhen entscheidend „auf der Voraussetzung einer absoluten Vollbeschäftigung“. Wie wird es, so fragte er, „um unsere soziale Sicherheit bestellt sein, wenn wir nicht endlich wieder Vernunft und Verantwortung obwalten lassen? Wir schicken uns an, Fehler zu machen, die anderen Völkern zum Verhängnis geworden sind“.

Mitte der 60er Jahre zeigten sich erste Konsequenzen der fehlenden politischen Einsicht und Bereitschaft, die marktwirtschaftliche Selbststeuerung auf der Grundlage der ordoliberalen Prinzipien für eine umfassende Politik der Wettbewerbsordnung auszubauen. Stattdessen begann sich allmählich im politischen Prozeß jenes wohlfahrtsstaatlich-kollektivistische Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft durchzusetzen, das davon ausgeht, daß die Privatrechtsordnung mit ihren wirtschafts- und staatspolitischen Prinzipien keine hinreichende verfassungspolitische Grundlage für eine funktions- und menschenwürdige Ordnung ist. Orientierungspunkte des ordnungspolitischen Denkens und Handelns sind vielmehr Kollektive, vor allem Verbände, die im politischen Prozeß der Demokratie dazu neigen, sich immer mehr Personenrechte anzueignen und „das Volk, nach Gruppen- und Klasseninteressen organisiert, zum Druckmittel in der Hand von Funktionären“ zu machen (Briefs, 1952, S. 42). Frühe Ausdrucksformen des damit eingeschlagenen Wegs zur Sozialen Marktwirtschaft vom Typ II (Schüller 1997) waren unter anderem:

- Die zu späte und zu schwache Aufwertung der DM im Rahmen des *Bretton Woods*-Systems. Dies hat seit Ende der 50er bis Mitte der 70er Jahre die Deutsche Bundesbank daran gehindert, die Stabilität des Geldwertes zu sichern. Und den Spitzenverbänden der Wirtschaft ist es in der Wechselkursfrage gelungen, Bundeskanzler Adenauer auf ihre Seite zu ziehen, der – ähnlich wie die SPD – dazu neigte, die Währungs- und Geldpolitik sozialen und politischen Zwecken unterzuordnen. Erhards weitsichtige Gegenargumente konnten Adenauer nicht beeindrucken.
- Die Politik der „sozialen Symmetrie“. Sie begünstigte das Bestreben der Gewerkschaften, die Tarifautonomie systematisch für Verteilungszwecke zu mißbrauchen – auf der Grundlage allgemeinverbindlicher Flächentarifverträge. Die unterschiedlichen Entwicklungen der Knappheitsverhältnisse auf den Faktormärkten, vor allem aber der Produktivitäts- und Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen auf den Produktmärkten blieben immer häufiger unberücksichtigt.
- Die verstärkte Bindung der sozialen Sicherungssysteme an die Arbeitsverhältnisse. Sie war Ausdruck des Versuchs, Unternehmen einseitig unter Gesichtspunkten der Verteilung zwischen „Kapital“ und „Arbeit“ als handelnde gesellschaftliche Komplexe zu regulieren – als Ausdruck eines für unüberbrückbar gehaltenen Klassengegensatzes.
- Der Versuch, soziale Sicherheit jenseits der Freiheitssphäre wettbewerblicher Märkte zu organisieren. Er machte sie zum Gegenstand einer weitgehend staatlich dekretierten und verbandspolitisch organisierten „Solidarität“.
- Die Entbindung der Tarifparteien von der Verantwortung für die Folgen ihres lohn- und preispolitischen Handelns. Die Drehkraft der damit entstandenen Lohn-Preis-

Spirale wurde durch zwei Umstände verstärkt: Einmal durch die Antizipation der Lohn- und Preissteigerungen, zum anderen durch das wählerwirksame Regierungsversprechen, am Ziel der erreichten Vollbeschäftigung unbedingt festzuhalten – in völliger Verkennung der Tatsache, daß es in einer Marktwirtschaft keine autonome Arbeitsmarktpolitik geben kann.

Indem darauf verzichtet wurde, der maßlosen Entwicklung der Arbeitskosten und Güterpreise systematisch durch Ausbau der Sozialen Marktwirtschaft vom Typ I<sup>14</sup> entgegenzuwirken, wurde der „Boden der Tatsachen“ betreten – mit der resignierenden Feststellung: Märkte funktionieren halt unvollkommen. Marktmacht, starre und verzerrte Preise sind ein nicht wirklich bestreitbares Faktum und Ursache hartnäckiger Arbeitslosigkeit und Krisenerscheinungen. Dabei wurde übersehen, daß inflexible Löhne und Preise nicht etwas Unabänderliches, gleichsam vom Himmel Fallendes, sondern etwas Relatives, Änderbares sind: Monopolistische private oder staatliche bzw. staatlich tolerierte Preissetzungen, Marktordnungen, Subventionen sowie Handelshemmnisse zu verhindern, ist nach dem ordoliberalen Verständnis von Sozialer Marktwirtschaft Aufgabe der Regierung.

Die Aussichten, daß allgemeine Kostenerhöhungen an die Käufer weitergegeben werden konnten, hatten sich bereits innerhalb der EWG und mit zunehmender Weltoffenheit der Märkte immer mehr verschlechtert. Schon Anfang der 60er Jahre zeichnete sich ab, daß es keine nationalen Märkte mehr gab. Dort, wo z. B. bei wettbewerbsbedingt erhöhter Erlösunsicherheit die Arbeitskosten quasi in einer Einheitsfront, also unabhängig von den unterschiedlichen Knappheits- und Produktivitätsverhältnissen auf den Arbeits- und Gütermärkten, nur noch nach oben flexibel waren, entstanden mit rückläufigen Gewinnraten wirtschaftliche Anreize und Notwendigkeiten, in arbeitssparende Produktionsverfahren, also in Sachkapital zu investieren, das in der Lage ist, zu teure Arbeitskräfte zu ersetzen. Auch war schon in den Anfangsjahren der EWG zu erkennen, daß es von Vorteil sein kann, Teile der Wertschöpfung in Länder mit niedrigeren (knappheitsgerechten) Arbeitskosten zu verlagern, zu teure Arbeitsplätze also in Länder zu exportieren, in denen die Belastung der Betriebe mit Arbeitskosten niedriger ist und Hindernisse für Auslandsinvestitionen abgebaut werden. Wenn zugleich über eine Art von Quersubventionierung auch in Deutschland Stellen gehalten oder sogar geschaffen werden konnten, mag dies den Rückfall Deutschlands im internationalen Arbeitskostenwettbewerb gemildert haben, es hat ihn aber auf Dauer nicht verhindern können. Der im Gefolge der Sockellohnpolitik in den 70er Jahren verstärkt einsetzende systematische Abbau von Beschäftigten im sog. Niedriglohnbereich wirkt bis heute fort und stellt – auch im Hinblick auf die katastrophale Wirkung des westdeutschen Tarif- und Arbeitsvertragsrechts in Ostdeutschland – „das“ Beschäftigungsproblem der Zukunft dar.

Versuche, die Selbststeuerungsfähigkeit des Marktsystems ordnungspolitisch zu verbessern und auf diese Weise Konjunktur- und Beschäftigungskrisen zu vermeiden oder zu mildern, wurden nur teilweise unternommen.

---

<sup>14</sup> Wechselkursfreigabe, Subventionsabbau, Ausdehnung des Geltungsbereichs des GWB auf die Tarifpolitik der Sozialpartner und auf die zahlreichen Ausnahmereiche.

- Das galt zunächst einmal für die Aufhebung des Soll- und Habenzins-Abkommens zum 1. April 1967. An die Stelle der bis dahin geltenden staatlich dekretierten Zinssätze traten unverbindliche Empfehlungen der Spitzenverbände des Kreditgewerbes. Von diesen Empfehlungen konnte jedoch, wenn es die Marktlage erforderte, abgewichen werden. Mit der Zinsfreigabe hat sich trotz der fortbestehenden Empfehlungspolitik der Konditionenwettbewerb der Kreditinstitute verstärkt. In ihrem Monatsbericht vom Januar 1969 stellte die Deutsche Bundesbank fest: „Im Endeffekt hat sich die Zinspanne der Banken vermindert, und damit haben sich – volkswirtschaftlich betrachtet – die Kosten der Kapitaltransformation über den Bankenapparat entsprechend verbilligt...“. Die damit einhergehende Intensivierung des Preiswettbewerbs im Massengeschäft und im Großgeschäft der Banken dürfte allerdings von der Novellierung des Kreditwesen-Gesetzes im Jahre 1974 im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der Herstatt-Bank gedämpft worden sein. Diese Reform begünstigte die Großen der Branche, die ihre Einlagen und ihre Bilanzsummen ab 1974 sprunghaft auf Kosten der kleineren Konkurrenten erhöhen konnten. Profitiert haben davon auch jene öffentlich-rechtlichen Girozentralen, die, wie im Falle der Hessischen Landesbank (Helaba), faule Großkredite und verfehlte Bauspekulationen zu beklagen hatten. Im Helaba-Fall gingen die Verluste über eine Milliarde DM hinaus. Da es sich aber um öffentliche Institute handelte, hatten die Einleger dieser Bankengruppe keinen Schaden. Sie trugen diesen Banken das „Mißgeschick“ nicht nach. Der Gesetzgeber hat aus dem Herstatt-Fall einen Schluß gezogen, der eine erhebliche Bankenkonzentration begünstigt haben dürfte (siehe Brestel, 1974; Seuss, 1975).
- Die Preisbindung der 2. Hand wurde erst zum 1.1.1974 auch für Markenartikel verboten, nachdem die faktische Durchbrechung weit fortgeschritten war. Hierbei bestätigte sich die Auffassung von Meyer (1954, S. 134 ff.), daß es sich bei der Auffassung, die Preisbindung auf der Handelsstufe trage in den Augen der Käufer zur Qualitätssicherung bei, um eine Interessentenideologie handelte.

Im übrigen aber wurde marktwirtschaftliche Ordnungspolitik seit Anfang der 60er Jahre entweder nicht für durchsetzbar gehalten, als Ausbau der korporatistischen Strukturen mißverstanden oder als Ergebnis einer seit langem überholt geltenden Denkweise abgetan. In großen Teilen der Wissenschaft und in der Politik wurde die Versöhnung von Euckens Konzepts der Wettbewerbsordnung („Freiburger Imperativ“) mit der „Keynesianischen Botschaft“ der Globalsteuerung und der Einbeziehung der Sozialpartner („konzertierte Aktion“) als Vollzug des modernsten wissenschaftlichen Erkenntnisstandes und des politisch Gebotenen gefeiert<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Nach Friedrich von Hayek (1975, S. 12 ff.) ist mit der Globalsteuerung eine Politik hervorgebracht worden, „die die meisten Ökonomen empfohlen haben und die zu verfolgen sie die Regierungen sogar nachdrücklich gedrängt haben....Als Fachleute haben wir Schlimmes angerichtet“. Hayek sieht im makroökonomischen Beschäftigungsinterventionismus deshalb einen der „schwersten Fehler der jüngsten Wirtschaftspolitik“, weil er vom Ansatz her auf einem unkritischen staatlichen Wissensanspruch beruht. Dieser besteht in dem Glauben, daß bei einer Beeinflussung der Makrorelationen das Prinzip der Selbststeuerung der Mikrorelationen über das System der relativen Preise weitgehend mit der Fähigkeit erhalten bleibt, im schnellen

- Dabei bezogen sich die „Keynesianische Botschaft“ auf die Steuerung der Makrorelationen durch das „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ von 1967 und der „Freiburger Imperativ“ auf die Steuerung des Mikrogesehens durch das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen“. Dieses fand – wie gesagt – bei weitem nicht auf die gesamte Volkswirtschaft Anwendung, so nicht auf die Landwirtschaft und Montanindustrie, das Verkehrs- und Nachrichtenwesen, die Energie-, Bank-, Versicherungs- und Wohnungswirtschaft, auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, die Freien Berufe usw.

Die Kritiker des Gedankens einer Synthese, der von Karl Schiller initiiert worden war und im politischen Prozeß von Franz Josef Strauß unterstützt wurde, erkannten: Auf diese Weise sollte aus der Politik der Resignation vor der Marktmacht der organisierten Wirtschaft und vor der wählerwirksamen Subventionsmentalität des Staates die Tugend einer aufgeklärten „Neuen Wirtschaftspolitik“ gemacht werden – durch systematische Versuche, ausgewählte Verbände in den Kreis der ordnungsbestimmenden Kräfte einzubeziehen<sup>16</sup>.

In der Sache wurde im Zweifelsfalle meist das Konzept der Freiheitlichkeit der Sozialen Marktwirtschaft aufgegeben. Im „Modell einer aggregierten, gruppenhaft organisierten Wirtschaftsgesellschaft“ (Karl Schiller) wurden die Gruppen bevorzugt, die sich schon vorher in den beiden großen Volksparteien breit gemacht hatten. Die Baustelle „Soziale Marktwirtschaft“ wurde von großen Teilen der Wissenschaft und der Politik geschlossen; die Eröffnung der Baustelle „globalgesteuerte Marktwirtschaft“ wurde als Aufbruch in eine neue Zeit der Konjunkturbeherrschung („Der Zyklus ist tot“), des „Wachstums nach Maß“ und der Vollbeschäftigung gefeiert.

#### IV.2. Die pseudo-pluralistische Globalsteuerung – Ein illusionäres Beschäftigungskonzept

Mit der Globalsteuerung wurden die Tarifparteien Teil einer „konzertierten Aktion“ mit dem Ziel, Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik widerspruchsfrei abzustimmen. Für einen solchen Dialog der autonomen sozialen Gruppen und für einen Pluralismus der Steuerungsformen verfüge die Wissenschaft, so glaubte man, über die angemessene Wissensbasis. Die gesellschaftlichen Kräfte, die den Interessenpluralismus verkörpern könnten, seien zudem reif für entsprechende Problemlösungen. Dabei hat man die wahre Natur des Problems schlichtweg außer Acht gelassen:

- Verkannt wurden die Repräsentations- und Legitimationsfragen der „konzertierten Aktion“, die sich daraus ergeben, daß nur *organisierbare* Interessen zum Zuge kommen konnten. Demgegenüber beruht das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft im Verständnis der „Freiburger“ auf dem Anspruch, „vom politischen Willen des ganzen Volkes getragen zu werden ... Diese den eigentlichen politischen Wert der Sozialen Marktwirtschaft bestimmende Fähigkeit zur Integration des Ganzen hat die Neue

---

unerwarteten wirtschaftlichen Wandel die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse anzuzeigen und Anreize hervorzubringen, auf diese Signale zu reagieren.

<sup>16</sup> Zu den geistesgeschichtlichen Wurzeln dieses „rationalistischen Konstruktivismus“ siehe Tuchtfeldt (1973, S. 184 ff.).

Wirtschaftspolitik mit der konzertierten Aktion nicht nur verloren, sondern bewußt eliminiert. Sie hat die Gesellschaft auf ein Aggregat organisierbarer Gruppen reduziert und damit diejenigen der politischen Repräsentation im wirtschaftlichen Bereich beraubt, die nicht organisierbar sind“ (Biedenkopf, 1969, S. 18).

- Ignoriert wurde die Unmöglichkeit, ein konsistentes Maßnahmen- und Zielbündel für die Makrode zisionen mit *bindender* Kraft für die sozialen Gruppen zu entwickeln.
- Das Problem, die verschiedenen autonomen Gruppen und wirtschaftspolitischen Instanzen der jeweiligen wirtschaftlichen Lage angemessen zu koordinieren, wurde verniedlicht, jedenfalls als eher lösbar betrachtet als die Aufgabe, das Selbststeuerungsvermögen des Marktsystems zu verbessern – etwa durch den Ausbau der Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs unter dem Primat einer soliden Geld- und Finanzordnung.

Wie vorher in den USA, in Großbritannien oder in Lateinamerika wurde seit Ende 1966/Anfang 1967 verstärkt auch in der Bundesrepublik versucht, die zyklischen Expansions- und Kontraktionsbedingungen, die wahrscheinlich in der Natur einer ausgedehnten marktwirtschaftlichen Arbeitsteilung begründet und deshalb unvermeidlich sind, im Interesse einer ständig hohen Beschäftigung systematisch aus dem Marktgeschehen zu verbannen<sup>17</sup>. Der Versuch einer fiskalpolitischen („antizyklischen“) Nachfragesteuerung lief auf die Begründung einer Politik wachsender Staatsverschuldung hinaus. Die von Anfang an vorgebrachten Einwände gegen das Keynes'sche Denkschema, wie es dem deutschen Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1968 zugrunde lag, und gegen den Glauben an seine therapeutische Kraft wurden in verhängnisvoller Weise missachtet. Die Bedeutung der Reaktion der Unternehmen auf Lohnhöhe und -struktur für die Beschäftigung wurde verkannt.

Der Versuch, den „makroökonomischen Formalismus“, wie Lachmann (1975, S. 16 ff.) die schematische Übertragung der Keynes'schen Doktrin auf die völlig anders gelagerten Beschäftigungsprobleme der Nachkriegszeit und – so wäre hinzuzufügen - auf die späteren Herausforderungen bezeichnet, hat in der wirtschaftspolitischen Praxis verhängnisvoll gewirkt. Man glaubte sich auf diesem Wege der ordnungspolitischen Aufgabe und Notwendigkeit entziehen zu können, den Geltungsbereich der Wettbewerbsordnung zu erweitern und im Interesse eines höheren Wettbewerbsgrades dem organisierten Mißbrauch der Wirtschaftspolitik entgegenzuwirken.

Albert Hahn hat die Keynes'sche Theorie bereits 1945 (S. 28 ff.) als „Nationalökonomie der Illusionen“ bezeichnet und in der Festschrift zum 75. Geburtstag von Edgar Salin

---

<sup>17</sup> In der Regierungserklärung der großen Koalition nannte Bundeskanzler Kiesinger am 13. Dezember 1966 eine „expansive und stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik“ das Gebot der Stunde. Er meinte damit ein Konjunkturprogramm zur Belebung der Investitionstätigkeit im Umfang von 2,5 Mrd. DM und die „konzertierte“ Aktion von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden für eine „freiwillige und gemeinsame“ Bemühung um einen stabilitätsgerechten und beschäftigungsfördernden Aufschwung, zu dem die Bundesbank mit der „Lockerung der Kreditrestriktionen“ beitragen sollte. Das im September 1967 folgende zweite Konjunkturprogramm des Bundes im Umfang von 2,7 Mrd. DM wurde schon bald auf 5,3 Mrd. DM erhöht.

(1967, S. 270 ff.) die Konsequenzen für die Lösung der praktischen Probleme unserer Epoche als „Keynes'sche Demoralisation“ charakterisiert. Gemeint sind damit tiefgreifende Verhaltensänderungen, die der Vollbeschäftigungsinterventionismus im Prozeß des kollektiven Lernens der wirtschaftlich handelnden Personen auslöst. Eine solche Politik provoziert beschäftigungspolitische Demoralisationen auf fünf Ebenen:

1. Auf der Ebene der *Bevölkerung*. Mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 sowie mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969<sup>18</sup> ist eine rasche Expansion der Erwartungs- und Anspruchshaltung gegenüber dem Staat entstanden, die – neben einer Reihe anderer Einflüsse – den Wettbewerbsgeist und die Anreize für ein beschäftigungssicherndes Präventivverhalten in der Bevölkerung geschwächt haben dürfte. Es handelt sich um eines jener Heilmittel, die leichter und nachhaltiger politischen Einfluß gewinnen können als die bisweilen bittere, aber letztlich nur wirksame Medizin der Politik der Wettbewerbsordnung.
2. Auf der Ebene der *Politiker*. In der Vorstellungswelt einer „uneingeschränkten Demokratie“ (von Hayek, 1971; 2003), die in der Politik seit den 60er Jahren in Deutschland auf geradezu exzessive Weise vorherrschend geworden ist, bietet *die* Keynes'sche Lehre einen populären Ansatzpunkt für ein optisch schnelles Hilfsmittel, um eine Lücke in der Gesamtnachfrage zu schließen, die aufgrund einer als unzureichend eingeschätzten privatwirtschaftlichen Güternachfrage bei nach unten starren Preisen und Löhnen entsteht. Mit der Beschäftigungssicherung, die von der kompensierenden staatlichen Nachfrageexpansion erwartet wird, kann aber nur gerechnet werden, wenn die Preise steigen und sich damit ein Preis-Kosten-Verhältnis einstellt, das bei nachgiebigen Preis- und Kostenstrukturen die Entstehung von Arbeitslosigkeit verhindert hätte – ohne Deficit Spending und Geldwerteinbuße, die ihrerseits wiederum Lohnerhöhungen nach sich zieht. Daß man auf diesem Wege Gefahr läuft, Staatskredit und Geldwert zu ruinieren, ohne „beschäftigungsschöpfend“ wirken zu können, hat Albert Hahn schon 1949 (S. 189) überzeugend dargelegt:

“Wenn ein Privatunternehmer nicht imstande ist, Investitionen vorzunehmen, so deshalb, weil die Investition keinen Gewinn, vielleicht sogar einen Verlust erwarten läßt. Wenn in einer solchen Situation der Staat zu Investitionen schreiten kann, so nur deshalb, weil er Verluste im Wege der Steuer auf die Glieder der Wirtschaft umzulegen vermag. Steuern aber bedeuten geringere Nettogewinne. Die künstlich hergestellte Fähigkeit des Staates zu Investitionen bringt also zwangsläufig eine verringerte Investitionstätigkeit der steuerbelasteten Privatwirtschaft mit sich.... Nur während kurzer Zeitspannen, in denen jeder Unternehmer meint, daß ein anderer die Zeche zahlen wird, wie

---

<sup>18</sup> Das Arbeitsförderungsgesetz sollte – ganz der Intention des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes folgend – nicht nur die Folgen saisonaler und konjunktureller Arbeitslosigkeit bekämpfen, sondern mit einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik die Entstehung von Arbeitslosigkeit verhindern. Hierfür wurde – als Antwort auf zunehmende Enttäuschungen auf dem eingeschlagenen Weg – ein immer größeres Maßnahmenbündel entwickelt.



z. B. in Kriegszeiten, bedeuten Staatsinvestitionen eine absolute Vergrößerung der Gesamtinvestition einer Wirtschaft“.

Die Einwände gegen den Versuch, die Beschäftigungsfrage als ein Problem der Kompensation anzusehen, erwiesen sich als berechtigt: *Erstens* mangelt es an zureichendem Wissen über die Wirkungszusammenhänge zwischen den Handlungsbedingungen der Unternehmen, den Handlungsinteressen der organisierten Gruppen und den Handlungsmöglichkeiten der fiskal- und geldpolitischen Instanzen. *Zweitens* ist es politisch verlockend, „zugunsten der sog. Optik schnelle und sichtbare Scheinerfolge den ordnungspolitisch gebotenen Lösungen (vorzuziehen)“ (Meyer, 1959, S. 16). Die Globalsteuerung schwächte die Informations-, Anreiz- und Kontrollfunktion der Preise und damit die Selbststeuerungskraft der Märkte zusätzlich<sup>19</sup>. Die Konjunkturprogramme nach 1966, mit denen Wissenschaft und Politik die Vollbeschäftigung sichern wollten, schufen gerade in dieser Hinsicht neue Unsicherheiten, weil es Gewerkschaften und Arbeitgebern unter Hinweis auf unterschiedliche Konjunkturverläufe und offenkundige prognostische Irrtümer ein Leichtes war, sich von den Vereinbarungen in der „konzertierten Aktion“ loszusagen und die lohnpolitischen Orientierungsdaten zu ignorieren.

Die als staatlich machbar unterstellte Belebung von Konjunktur und Beschäftigung erwies sich nach 1967 als Strohfeuer. 1970 schwächte sich die Beschäftigungsentwicklung im Marktbereich deutlich ab. Dies wurde in der Öffentlichkeit zunächst kaum wahrgenommen. Denn der gleichzeitig erweiterte Staatssektor (im Sinne des von der Regierung beklagten Mißverhältnisses von „Privatem Reichtum und öffentlicher Armut“) war mit einer Ausdehnung der staatlichen Beschäftigung verbunden. Wurde Anfang der siebziger Jahre bei steigender Erwerbspersonenzahl die Beschäftigungsschwäche noch überdeckt, ging dieser staatliche Beschäftigungsausgleich bei wachsenden Finanzierungsschwierigkeiten des Staates bereits Mitte der siebziger Jahre verloren. Obwohl auch zwischen 1973 und 1978 die staatliche Beschäftigung nochmals um 500.000 erhöht wurde, ist die Zahl der Erwerbstätigen in dieser Zeit um rund 1 Million gesunken. Die bis dahin verborgene privatwirtschaftliche Beschäftigungsschwäche wurde in einer deutlich steigenden Arbeitslosigkeit offenbar, die sich mehr und mehr verfestigte<sup>20</sup>. Erkennbar war die privatwirtschaftliche Beschäftigungsschwäche freilich auch schon seit 1970 an einer dramatisch abnehmenden Zahl der Selbständigen (Schüller und Weber, 1998, S. 137 ff.).

---

<sup>19</sup> Dies gilt auch für Versuche einer aktivistischen geldpolitischen Feinsteuerung, wie Thieme (1989, S. 10 ff.) im Anschluß an Lucas (1973, S. 326 ff.) feststellt und damit die These von der Vorteilhaftigkeit einer regelgebundenen Geldpolitik unterstreicht, wie sie von Eucken, Friedman und Brunner empfohlen wird. In der Verstetigung geldpolitischen Handelns, die eine sorgfältige Beobachtung und Einschätzung der Entwicklung der Kreislaufgrößen erfordert, ist deshalb nach wie vor der entscheidende beschäftigungspolitische Beitrag der Geldpolitik zu sehen.

<sup>20</sup> Dies hat sich in dem Maße verstärkt, wie sich die Differenz zwischen Mindestlohn und Arbeitslosenunterstützung verringert hat, also gegen das Lohnabstandsgebot verstoßen wurde.

3. Auf der Ebene der *Gewerkschaften*. Schon bei den ersten Versuchen mit einer global-gesteuerten Lohnpolitik konnten die Gewerkschaften die autonome Sozialpartnerschaft – ab 1969 mittels wilder Streiks – dazu mißbrauchen, die Löhne schneller zu erhöhen als die Preise folgen konnten. Gewerkschaften, einmal an ein weitgehend von ihnen bestimmbares Lohnverhandlungsklima gewöhnt<sup>21</sup>, haben sich anschließend kaum zu der Erkenntnis bereit gefunden, daß zur Wiederherstellung des Gleichgewichts zwischen Produkt- und Faktormärkten bei hoher Beschäftigung in allen Sektoren Änderungen der relativen Preise und der Einsatz der Arbeit nach Maßgabe ihrer Knappheit notwendig sind. Mit dem Konzept der Globalsteuerung wurde ja die Bedeutung der Gestaltung der institutionellen Voraussetzung und der Möglichkeiten einer Beeinflussung des Beschäftigungsverhaltens der Unternehmen – in Abhängigkeit von Lohnhöhe und Lohnstruktur - heruntergespielt.
4. Auf der Ebene der *Arbeitnehmer*. Sie erfreuen sich als Insider seitdem eines zunehmenden Bestandsschutzes ihrer Arbeitsverhältnisse; als Outsider sind sie bei vergleichsweise hohem Anspruch auf Lohnersatzleistungen der staatlich subventionierten Arbeitslosenversicherung und auf Eingliederungsmaßnahmen des „Arbeitsförderungsgesetzes“ unzureichend motiviert, ihr „Recht auf Arbeit“ im ursprünglichen Verständnis selbst durchzusetzen. Die Erfahrung, daß Beschäftigte besser wissen als Staats- und Gewerkschaftsfunktionäre, was gut für sie und das Unternehmen ist, hat seitdem an Einfluß verloren.
5. Auf der Ebene der *Unternehmer*. Ihnen wurde durch eine „easy money policy“ das Wirtschaften zu leicht gemacht:
  - Um des „lieben (sozialen) Friedens“ willen haben die Arbeitgeber als Tarifpartei unter dem Eindruck der Verheißungen der „Neuen Wirtschaftspolitik“<sup>22</sup> auf zu hohe Lohn- und Sozialleistungsansprüche der Gewerkschaften mehr und mehr mit Nachgiebigkeit reagiert. Diesem Fehlverhalten kommt bis heute entgegen, daß die daraus resultierenden Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Sozialen Sicherungssysteme und zuletzt auf den Staat abgewälzt werden können. Dies mußte fortgesetzt moralisches Fehlverhalten hervorrufen.
  - Die Perspektive einer vorsorglichen Steuerung der Gesamtnachfrage durch den Staat erschwert die Einsicht in die Notwendigkeit, dem Strukturwandel durch Entdeckung und Nutzung neuer gewinnversprechender Innovations- und Investitionschancen rechtzeitig zu begegnen und alles zu tun, um den leistungsfähigsten Stand der Investitionen, der Produktionstechnik und des organisatorischen Wissens zu erreichen. Im übrigen ist beim Versuch einer makroökonomischen Steuerung der Gesamtnachfrage bei vielfach gespaltener Konjunktur mit ganz unterschiedlichen

---

<sup>21</sup> Zeitweilig stand das nachgiebige Verhandlungsklima ganz im Zeichen der Lohnführerschaft der öffentlichen Hand.

<sup>22</sup> Die gewünschten Wachstums- und Beschäftigungsergebnisse sind durch staatliche Marktsteuerung im Sinne der sektoralen und regionalen Strukturpolitik und durch die Globalsteuerung in Verbindung mit „konzertierten Aktionen“ machbar.

Auslastungsgraden der Produktion zu rechnen. Dabei ist nicht auszuschließen, daß sich die geld- und fiskalpolitische Nachfrageexpansion verstärkt in den Branchen bemerkbar macht, die ohnehin den höchsten Auslastungsgrad aufweisen. Umso mehr spricht für eine regelgebundene Geldpolitik, die nicht (wie eine diskretionäre Steuerung) in der Gefahr steht, den Informationsgehalt der Preise zu reduzieren und damit die marktwirtschaftliche Allokation zu beeinträchtigen (siehe Fußnote 19).

## V. Wege aus der Unterbeschäftigung – Zurück zum wahren Interessenpluralismus

Die pseudo-pluralistischen Ansprüche, mit denen bis heute versucht wird, den Ordnungseinfluß großer Wirtschaftsverbände und das deutsche Konzept der mitbestimmten Unternehmung zu legitimieren, sind Teil eines Programms zur Transformation der Sozialen Marktwirtschaft vom Typ I in eine Soziale Marktwirtschaft vom Typ II. Es handelt sich um eine sozialistische Programmatik, wenn man mit Watrin (1971, S. 214 f.) sozialistisch in dem ursprünglichen Sinne jener Gesellschaftsentwürfe auffaßt, die auf dem Ideal der Zusammenarbeit aller Gruppen in einer Gesellschaft und der gemeinsamen gleichgerichteten Verfolgung der kollektiven Ziele aufbauen. Diese antimarktwirtschaftliche Bewegung (siehe Kapitel II.1.) hat in Deutschland seit den 60er Jahren eine starke Wiederbelebung erfahren und dazu geführt, daß die Privatrechtsautonomie zugunsten vermeintlich öffentlicher („pluralistischer“) Disponenten eingeschränkt worden ist – damit auch das Recht auf Arbeit im Verständnis des liberalen Ordnungsmodells der Unternehmung. Begleiterscheinung des beharrlichen und allgemeinen Bestrebens, die Personenrechte zu marginalisieren, ist ein Staat, der zur Beute von Wirtschaftsverbänden geworden ist, die aus verbandsegoistischen Gründen ihre Macht zu sichern versuchen:

- Durch schwerfällige, intransparente und verantwortungsscheue Toleranzabreden (Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse);
- durch institutionelle Vorkehrungen, die es erlauben, Entscheidungsmacht auszuüben, ohne für die Folgen verantwortlich gemacht zu werden. So können die Konsequenzen einer beschäftigungsfeindlichen Mitbestimmungs- und Lohnpolitik auf die sozialen Sicherungssysteme und den Staatshaushalt abgewälzt werden. Damit verbunden ist ein Verlust an jener wirtschafts- und sozialpolitischen Gestaltungskraft der Regierung, die erforderlich wäre, um die beharrliche Unterbeschäftigung zu überwinden.

Die Berufung auf pluralistische Ordnungsstrukturen, die üblicherweise Interessen- und Meinungsvielfalt ausdrücken und als Bedingung einer freiheitlichen Ordnung aufgefasst werden, wird in den geschilderten Fällen für eine fälschliche Sinngebung missbraucht und wie mit festem Zangengriff in den Dienst eines kartellförmigen Gruppenpluralismus in Politik und Wirtschaft gestellt, der mit Beschränkungen des Wettbewerbs die freie Entfaltung der Bürger beeinträchtigt. Konsequenz der Anwendung dieses pseudo-pluralistischen Ordnungsdenkens ist Unterbeschäftigung als Dauererscheinung. Angesichts der zangenartig wirkenden Freiheitsbeschränkungen dieses Denkens stellt sich die Frage nach Auswegen:

1. Das Konzept der Globalsteuerung, die *erste* Zangenbacke, ist schon in den frühen 70er Jahren still beerdigt worden. Der Anspruch, die gesamtwirtschaftlichen Prozesse mit dem Ziel eines Wachstums und einer Beschäftigung nach Maß makroökonomisch zu steuern, hatte sich als illusionär herausgestellt. Der Glaube an den „Mythos der Machbarkeit“ geriet ins Wanken (siehe Fehl, 1999, S. 138 ff.). Immerhin ist es gelungen, seit Ende der 70er Jahre die monetären Instabilitäten auf ein erträgliches Maß zurückzuführen. Die Deutsche Bundesbank hat sich damit im wesentlichen der Stabilisierungspolitik der USA und Großbritanniens angepaßt. In der anschließenden Stabilisierungskrise ist die Arbeitslosenquote bis 1982 auf 7 bis 8 % gestiegen, dann zwar wieder bis 1990 gesunken, ohne allerdings den seit Anfang der 70er Jahre entstandenen Trend fortschreitender Unterbeschäftigung umkehren zu können – eine Folge der verstärkten Wirkung der *zweiten* Zangenbacke.

Gleichwohl dürfte die Globalsteuerung auch weiterhin in folgender Hinsicht die Beschäftigungsentwicklung negativ beeinflussen:

- In der Wissenschaft wie in der Politik wird moderne Nationalökonomie vielfach noch mit der Makroökonomik gleichgesetzt. Über das Denken in makroökonomischen Kategorien scheint das Bewußtsein für die Bedeutung der ordnungsökonomischen Ursachen der Unterbeschäftigung und unausweichlicher mikroökonomischer Zusammenhänge zwischen Produkt- und Faktormärkten im politischen Prozeß erheblichen Schaden genommen zu haben.
- In der Öffentlichkeit werden die Nachteile einer extremen Staatsverschuldung, deren Ursprünge auf die ersten Jahre der Globalsteuerung zurückgehen, weithin nicht mehr erkannt. Dies erleichtert die Entstehung einer Art von politischer Willkürherrschaft in der Demokratie: Liegt der Befund einer sog. „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ vor, dürfen die Politiker die verfassungsrechtliche Grenze der Staatsverschuldung „ausnahmsweise“ missachten. Jeder staatliche Haushalt kann auf dieser Grundlage mit juristischen und politischen Winkelzügen durchgesetzt werden. Bei Lichte betrachtet wird so ein permanenter Verfassungsverstoß ermöglicht. Und sollte das „gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht“ einmal als intakt befunden werden, so könnte ebenso beliebig ein Abbau von Staatsschulden und Staatsausgaben mit der Behauptung zurückgewiesen werden, darin liege die Gefahr eines krisenauslösenden Nachfrageausfalls. Auch in diesem Falle könnte also die verfassungsrechtliche Verschuldungsgrenze missachtet werden. Die Politik verfügt mit der Möglichkeit, sich nach Bedarf auf die Schimäre der „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ berufen zu können, über ein politisches Sedativum, das bis heute in verhängnisvoller Weise fortwirkt. So werden die positiven Erwartungen, die von einem Programm der staatlichen Ausgabenkürzung auf den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum, vor allem aber auf die Privatwirtschaft ausgehen können, kaum noch als vorzugswürdig erkannt.
- Weiterhin im Einflußbereich des Keynesianismus steht die Vorstellung, der öffentliche Kredit müsse durch niedrige Zinssätze „billig“ gehalten werden, nicht um damit staatliche Investitionen, sondern auch staatliche Konsumausgaben zu finan-

zieren. Die bisherigen Verstöße gegen den Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt gehen auf Politiker zurück, die sich an einer keynesianisch ausgerichteten Makroökonomik orientieren. Wichtige Länder des Eurosystems fordern in Ablenkung vom offensichtlichen Versagen in der Beschäftigungspolitik immer unverhohlener von der Geldpolitik der EZB „Entlastung“. So werden von deutscher und französischer Seite beharrlich Niedrigzinssätze in der Annahme gefordert, dadurch könnten Wachstum und Beschäftigung gefördert werden. In Verkennung oder Verleugnung der wirklichen Ursachen von Massenarbeitslosigkeit und Wachstumsschwäche wird versucht, die EZB in die von der Politik und großen Wirtschaftsverbänden bestimmte Ex ante-Koordinierung der Geld-, Wirtschafts- und Sozialpolitik hineinzuziehen, faktisch also ihre Unabhängigkeit zu schwächen.

- Was immer auch formal vom Konzept der Globalsteuerung geblieben sein mag, entscheidend ist, daß damit in Deutschland Denkweisen und Verhaltensroutinen vorgedrungen sind, die – gefeiert als „soziale Errungenschaften“<sup>23</sup> - eine Sanierung der öffentlichen Haushalte und eine zügige Einbeziehung der Arbeitsmärkte und der Systeme der Sozialen Sicherung in die Wettbewerbsordnung erheblich erschweren.

Insgesamt hat der Versuch, die Globalsteuerung als Ersatz für ordnungspolitische Reformen zu etablieren, in Deutschland dem ohnehin beharrlichen Glauben an den guten fürsorglichen Staat zusätzlichen und nachhaltigen Auftrieb gegeben<sup>24</sup>. Um so wichtiger ist es, die Selbststeuerungskraft des Marktsystems zu stärken und als Triebkraft für mehr Beschäftigung erfahrbar zu machen. Damit erhält die *zweite Zangenbacke* eine entscheidende strategische Bedeutung für den Weg aus der Unterbeschäftigung.

2. Die geltende Praxis der Koalitionsfreiheit beruht auf der vom Gesetzgeber und von der Rechtsprechung eingeräumten und gesicherten Möglichkeit einzelner Großverbände, dieses Grundrecht der Verfassung vor allem auf dem Arbeitsmarkt gruppenegoistisch zu missbrauchen, wie die kartellförmige Ausgestaltung des Arbeits- und Tarifvertragsrechts zeigt. In der weitgehenden Beseitigung des *personalen Bezugs* der Vereinigungsfreiheit liegt einer der Hauptgründe für den Dauerzustand der Arbeitslosigkeit in Deutschland. Mit dem Hinweis auf die damit verbundenen unsäglichen volkswirtschaftlichen Kosten dürfte empirisch hinreichend begründet sein, dass es im Widerspruch zu den wahren gemeinsamen Interessen aller Gesellschaftsmitglieder liegt, wenn das kollektive Handeln der Tarifparteien nicht durch Regeln beschränkt wird, die geeignet sind, den personalen Bezug der Vereinigungsfreiheit wiederherzustellen. Dies erfordert Beschränkungen „durch viel enger gefaßte allgemeine Rechtsregeln..., als es die sind, die man für das Handeln von Privatpersonen gesetzlich vorzuschreiben

---

<sup>23</sup> Inzwischen erweisen sich diese als Fahrscheine, die schon bei der Ausgabe entwertet sind.

<sup>24</sup> Unbestritten ist, daß extreme Kreislaufzusammenbrüche mit einer rasch fortschreitenden Arbeitslosigkeit und Panikstimmung des Publikums ausnahmsweise das unkonventionelle Mittel einer staatlichen Expansionspolitik erforderlich machen können, wie es schon Wilhelm Röpke (1931, S. 423 ff.) erkannt hat, ohne sich die Keynes'sche Diagnose und Therapie von Deflation und Arbeitslosigkeit zu eigen zu machen.

für notwendig befunden hat“ (Hayek, 2003, S. 395). Dies auch deshalb, weil die Abkehr vom liberalen Kontraktmodell der Unternehmung und die Hinwendung zum Pseudo-Interessenpluralismus der mitbestimmten Unternehmensverfassung die Funktionsfähigkeit der Unternehmen in beschäftigungspolitischer Hinsicht zusätzlich beeinträchtigt.

Bekanntlich hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Mitbestimmungsurteil vom 1. März 1979 den Gesetzgeber zur Korrektur des Mitbestimmungsrechts verpflichtet, wenn es zu entsprechenden Beeinträchtigungen kommen sollte und damit gegen das Wohl der Allgemeinheit verstoßen wird. Dies ist aber zweifellos der Fall, wenn die institutionellen Bedingungen der Gleichrichtung der Interessen in den Unternehmen nur pseudo-pluralistischen (Gruppen-)Interessen dienen und keinen hinreichenden Spielraum für jenen wahren Interessenpluralismus bieten, der dem liberalen Ordnungsmodell der Unternehmung immanent ist. Die Orientierung am wahren Interessenpluralismus leistet auch hinsichtlich der Beschäftigung mehr, als jemand sich ausdenken kann und zu planen vermag. Das liberale Ordnungsmodell beruht auf sozialen Grundsätzen, die stärker sind als die unter Machtaspekten oder in Unwissenheit geäußerte Abneigung gegen eine liberale Unternehmens- und Arbeitsordnung. Das zeigt sich an den Reaktionen und an den Zuständen, die mit dieser Aversion ausgelöst werden: Wer die hartnäckige Unterbeschäftigung beklagt und verurteilt, ohne zu erkennen, daß die Ursachen in der Nichtbeachtung der Grundsätze des liberalen Ordnungsmodells der Unternehmung liegen, wird – wenn er nicht aus den Erfahrungen im Nachkriegsdeutschland eine Lehre für heute ziehen will – im Ausland beobachten können, wie mit diesen Grundsätzen Beschäftigungsprobleme verhindert und gelöst werden können. Diese Grundsätze erweisen sich als wirkliche „soziale Errungenschaften“, weil sie Fahr-scheine mit Zuganschluss für mehr Beschäftigung vermitteln.

Im Verhältnis von Produktmarkt- und Faktormarktentwicklung besteht ein Preis-Kosten-Verhältnis, das offensichtlich seit den 70er Jahren fortschreitend den Unternehmen keinen hinreichenden Anreiz bietet, um unbewusst und ungewollt Unterbeschäftigung zu verhindern oder zu überwinden. Ausdruck hierfür sind eine systematische Verknappung des Angebots von Arbeitsmöglichkeiten, verursacht durch institutionelle Unbeweglichkeiten, entstanden aus der Verdrängung des dispositiven Rechts durch zwingendes Recht. Demgegenüber müßten die Arbeitsmärkte in einer Weise in die Wirtschaftsverfassung des Wettbewerbs integriert werden, daß auf ihnen die Knappheitsverhältnisse für verschieden qualifizierte und nachgefragte Arbeit mit Hilfe des Preissystems wieder sichtbar und wirksam werden können. Ein echter Pluralismus der Problemlösungen auf individueller und betrieblicher Ebene erfordert, dass das Gewicht der *personalen* Vertragsfreiheit gegenüber den Möglichkeiten des gruppen-egoistischen Missbrauchs der Vereinigungsfreiheit gestärkt wird. Im einzelnen:

- Die Arbeitsstellenbesitzer werden heute über ein *Günstigkeitsprinzip* privilegiert, das Abweichungen von einer Tarifvertragsregelung nur nach oben zuläßt. Dem gegenüber müßte es möglich sein, daß eine Abweichung per Saldo günstig ist und nicht jede einzelne Abweichung günstiger sein muß als die betreffende Tarifver-

tragsregelung. Als günstig hätte dabei zu gelten, daß die Chancen verbessert werden, einen Arbeitsplatz zu bekommen bzw. nicht zu verlieren.

- Die *Lohnfortzahlung* im Krankheitsfalle könnte auf privatversicherungswirtschaftlicher Grundlage gesichert werden.
- Der *Kündigungsschutz* könnte wahlweise mit flexiblen Einkommensvereinbarungen verknüpft werden – auf der Grundlage einer Rahmenvorgabe mit großer Bandbreite für Tarifvereinbarungen auf Betriebsebene.
- Die *Tarifparteien* könnten, sollte es beim Privileg des Tarifikartells bleiben, durch eine grundlegende Neuordnung der Arbeitslosenversicherung unmittelbar haftend in die Mitverantwortung für die Arbeitslosigkeit eingebunden werden. Hierzu ist daran zu erinnern, daß es die „älteste und wohlwirkendste Tätigkeit der Gewerkschaften (war), als friendly societies die Aufgabe (zu) übernehmen, ihre Mitglieder in der Vorsorge gegen spezielle Risiken ihres Berufs zu unterstützen“ (Hayek, 1971, S. 351). Aus diesem Akt der freiwilligen Solidarität sind die Arbeitslosenversicherungen in der Regie der Gewerkschaften entstanden. Diese Lösung erwies sich erst im Gefolge der politisch verursachten hohen Arbeitslosigkeit und Inflation nach dem Ersten Weltkrieg als nicht mehr funktionsfähig. Die folgende Kriegswohlfahrtspflege wurde dann 1927 von der umfassenden staatlichen Arbeitslosenunterstützung, der obligatorischen Reichsarbeitslosenversicherung, abgelöst. Die damit etablierte staatliche Verfassung der Arbeitslosensicherung hat sich in dem Maße vom Versicherungsprinzip entfernt, in dem der Staat sich bereit erklärt hat, für die finanziellen Konsequenzen aufzukommen, die aus dem Mißbrauch der Tarifautonomie für Verteilungszwecke und aus einer Absonderung der Arbeitsmarktverhältnisse vom Geschehen auf den Produktmärkten entstehen, und zwar jeweils zugunsten derjenigen, die einen Arbeitsplatz haben. In dem Maße, wie sich das Arbeits- und Tarifrecht von marktwirtschaftlichen Ordnungsbedingungen losgelöst hat, also nicht mehr als Teil einer umfassenden Ordnungspolitik gestaltet wird, lassen sich die Aufgabengebiete der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung und Sozialfürsorge (Arbeitslosenversicherung und –hilfe, Arbeitsvermittlung, aktive Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe) nach Zuständigkeit, Finanzierung und Leistungen immer weniger abgrenzen. Der Versicherungscharakter der Bundesanstalt bzw. der Bundesagentur für Arbeit ist unter dem Einfluß eines weit gefaßten Rahmens der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der vom Bund zu finanzierenden Deckungslücke weitgehend verloren gegangen. Entwicklung der Aufgaben und Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Bundesagentur für Arbeit ist ein negativer Reflex institutioneller Fehlanreize der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie einer Praxis der kollektivmonopolistischen Tarifautonomie, die durch eine volkswirtschaftlich schädliche Verantwortlichkeitslücke zwischen Entscheidungsfreiheit und Haftung bestimmt ist. Deshalb verdienen solche Vorschläge für eine Neuordnung der Arbeitslosenversicherung besondere Beachtung, die im Rahmen der marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung Versicherungsmöglichkeiten gegen Arbeitslosigkeit unter Vermeidung der bestehenden Verantwortlichkeitslücke

als wirtschaftlich effizient und sozial zumutbar bieten (siehe Engelhard und Geue, 1998, S. 132 ff.; Glismann und Schrader, 2005).

- Die *Mitbestimmungsfrage* ist – ähnlich wie die Frage der Ordnung der sozialen Sicherungssysteme (siehe Oberender/Fleischmann 2002) - als Teil des institutionellen Wettbewerbs in der EU und weit darüber hinaus anzusehen. Die Tatsache, daß das deutsche Mitbestimmungsrecht auf einer gesetzlichen Anordnung beruht und mit massiven politischen Mitteln vor konkurrierenden Mitbestimmungsformen geschützt werden muß, läßt das Ausmaß der Angst vor einem wahren Pluralismus der Problemlösungen erkennen. Die Zulassung einer Vielheit von Formen des Mitwissens, Mitwirkens und Mitverantwortens – auf der Grundlage arbeits- und tarifvertraglicher Handlungsspielräume auf individueller und betrieblicher Ebene - ist eine entscheidende Voraussetzung, um den Mitbestimmungsgedanken für eine wettbewerbs- und beschäftigungswirksame Methode der Gleichrichtung unternehmensinterner Interessen neu zu beleben.

## Literatur

- Bardt, H. (2003), „Arbeit“ versus „Kapital“ – Zum Wandel eines klassischen Konflikts. Eine ordnungsökonomische Studie, Stuttgart.
- Biedenkopf, K. H. (1969), Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, in: Zum Dialog, Nr. 18, Bonn.
- Bernhardt, W. (2004), Corporate Governance statt Unternehmensführung? Eine Widerrede, in: Recht der Internationalen Wirtschaft, Jg. 50, Heft 6, S. 401 – 408.
- Böhm, F. (1951), Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb, in: ORDO, Bd. IV, S. 21 – 250.
- Briefs, G. (1952), Zwischen Kapitalismus und Syndikalismus. Die Gewerkschaftern am Scheideweg, München.
- Brestel, H. (1974), Auf Kosten der kleineren Banken: Zur Novellierung des Kreditwesengesetzes, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 301 vom 30. 12. 1974, S. 11.
- Dietz, M. (2006), Der Arbeitsmarkt in institutionentheoretischer Perspektive, Stuttgart.
- Erhard, L. (1962/1988), Maßhalten!, in: Hohmann, K. (Hrsg.), Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Reden und Schriften, Düsseldorf u.a., S. 729 – 737.
- Eucken, W. (1952/1990), Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- Fehl, U. (1999), Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Aktionsbündnisse: Mittel gegen oder Ausdruck von Politikversagen? In: Chatzimarkakis, G./Hinte, H. (Hrsg.), Brücken zwischen Freiheit und Gemeinsinn, Bonn, S. 138 – 161.
- Fehl, U./Oberender, P. (1986), Unternehmensverfassung, Kapitalmarktordnung und Wettbewerb: Zum Einfluß gesellschaftsrechtlicher Dimensionen der Kapitalmarktordnung auf den Wettbewerbsprozeß, in: Leipold, H./Schüller, A. (Hrsg.), Zur Interdependenz von Unternehmensordnung und Wirtschaftsordnung, Stuttgart u.a., S. 137 – 151.
- Engelhard, P./Geue, H. (1998), Arbeitslosenversicherung in tarifpartnerschaftlicher Regie, in: List Forum, Jg. 24, Heft 2, S. 132-146.
- Glismann, H. H./Schrader, K. (2005), Privatisierung der Arbeitslosenversicherung: Ein Konzept für Deutschland, Berlin, Heidelberg, New York.



- Hahn, A. (1945), Compensating Reactions to Compensatory Spending, in: *American Economic Review*, Vol. XXXV, S. 28 – 39.
- Hahn, A. (1949), Die Grundirrtümer in Lord Keynes' General Theory of Employment, Interest and Money, in: *ORDO*, Bd. II, S. 170 – 192.
- Hahn, A. (1967), Ende der Aera Keynes? Edgar Salin zum 75. Geburtstag, in: *Kyklos*, Vol. XX, S. 270 – 286.
- Hayek, F. A. von (1971), *Die Verfassung der Freiheit*, Tübingen.
- Hayek, F. A. von (1975), Die Anmaßung von Wissen. Rede aus Anlaß der Verleihung des Nobel-Gedächtnispreises in Wirtschaftswissenschaften, gehalten am 11. 12. 1974 an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften in Stockholm, in: *ORDO*, Bd. 26, S. 13 – 21.
- Hayek, F. A. von (1946/1976), Wahrer und falscher Individualismus, in: Hayek, F. A. von, *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, Salzburg, S. 9 – 48.
- Hayek, F. A. von (2003), *Recht, Gesetz und Freiheit. Eine Neufassung der liberalen Grundsätze der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, herausgegeben von Viktor Vanberg, Tübingen.
- Lachmann, L. M. (1975), *Makroökonomischer Formalismus und die Marktwirtschaft*, Tübingen.
- Lucas, R. (1973), Some international Evidence on Output-Inflation Tradeoffs, in: *American Economic Review*, Vol. 63, S. 326 ff.
- Mantzavinos, C. et al, (2004), Learning, Institutions, and Economic Performance, *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 1, S. 75 – 84.
- Mestmäcker, E.-J. (1973), Über Mitbestimmung und Vermögensverteilung. Alternativen zur Umverteilung von Besitzständen, Tübingen.
- Meyer, F. W. (1954), Warum feste Preise für Markenartikel? Auseinandersetzung mit einer Interessentenideologie, in: *ORDO*, Bd. VI, S. 134 – 165.
- Meyer, F. W. (1958), Das Problem der deutschen Zahlungsbilanz, in: *ORDO*, Bd. X, S. 149–166.
- Meyer, F. W. (1959), Elastizitäts-Pessimismus, die Krankheit in unserer Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaftspolitische Chronik des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln*, Heft (1959), 1, S. 7-18.
- Meyer, W. (2000), Der Wohlstand der Nationen und die Moral der Wirtschaftssubjekte, in: *ORDO*, Bd. 51, S. 127 – 167.
- Oberender, P./Fleischmann, J. (2002), *Gesundheitspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft. Analyse der Schwachstellen und Perspektiven einer Reform*, Stuttgart.
- Röpke, W. (1931), *Praktische Konjunkturpolitik: Die Arbeit der Braunkommission*, in: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 34, S. 423-464.
- Röpke, W. (1945/1948), *Die Deutsche Frage*, Erlenbach-Zürich.
- Schüller, A. (1980), Vermögensrechte an marktwirtschaftlichen Unternehmungen – Zur Vermögensbetrachtung des Bundesverfassungsgerichts in seinem Mitbestimmungsurteil vom 1.3.1979, in: Krüsselberg, H.-G. (Hrsg.), *Vermögen in ordnungstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht*, Köln, S.110 – 132.
- Schüller, A. (1984), Unternehmensgebundene Verfügungsrechte im Spannungsfeld zwischen marktwirtschaftlichen Funktionserfordernissen und sozialstaatlichen Bindungen, in: Utz, A. F. (Hrsg.), *Das Unternehmen als Größe der Arbeitswelt. Der Arbeiter als Gesellschafter?*, Bonn, S. 124 – 214.

- Schüller, A. (1997), Die Kirchen und die Wertgrundlagen der Sozialen Marktwirtschaft, in: ORDO, Bd. 48, S. 727 – 755.
- Schüller, A./Weber, R. L. (1998), Das Beschäftigungsproblem im Konflikt zwischen konkurrierenden Wertorientierungen der Sozialen Marktwirtschaft, in: Utz, A. F. (Hrsg.), Die massive Arbeitslosigkeit und die Wirtschaftsordnung, Berlin, S. 135 – 159.
- Seuss, W. (1975), Kontrolle ist besser als Vertrauen. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 145 vom 27. 6. 1975, S. 11.
- Starke, R. D. (2006), Unternehmensinsolvenzen im Wandel von Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen. Eine ökonomische Analyse im Lichte der Popperschen Methodologie und evolutionären Erkenntnistheorie, Stuttgart.
- Thieme, H. J. (1989), Geldpolitik auf dem Prüfstand: Effekte unstetiger Geldpolitik und Verstetigungshemmnisse, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Bd. 15, S. 10 – 25.
- Tuchtfeldt, E. (1973), Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: Tuchtfeldt, E. (Hrsg.), Soziale Marktwirtschaft im Wandel, Freiburg, S. 159 – 188.
- Wagner, U. (1986), Allokations- und Entwicklungseffekte der jugoslawischen selbstverwalteten und der deutschen mitbestimmten Unternehmensverfassung, in: Leipold, H./Schüller, A. (Hrsg.), Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung, Stuttgart, S. 225 – 261.
- Wagner, U. (1994), Von der Arbeitskräftebilanzierung zur Tarifautonomie. Der Weg der neuen Bundesländer in die Arbeitslosigkeit, in: Gutmann, G./Wagner, U. (Hrsg.), Ökonomische Erfolge und Mißerfolge der deutschen Vereinigung – Eine Zwischenbilanz, Stuttgart u.a., S. 185 ff.
- Watrin, C. (1971), Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, in: Hoppmann, E. (Hrsg.), Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt, S. 201 – 228.
- Wenger, E. (1986), Unternehmensverfassung und Arbeitsmarkt: Die Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen im Entscheidungsprozeß der Unternehmung, in: Leipold, H./Schüller, A. (Hrsg.), Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung, Stuttgart u.a., S. 153 – 185.