

**Volkswirtschaftliche Schriften**

---

**Heft 481**

# **Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung**

**Sozialökonomik und  
Gesellschaftsreform heute**

**Festschrift zum 65. Geburtstag  
von Siegfried Katterle**

**Herausgegeben von**

**Wolfram Elsner  
Werner Wilhelm Engelhardt  
Werner Glastetter**



**Duncker & Humblot · Berlin**

***Elsner / Engelhardt / Glastetter (Hrsg.)***

**Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung**

---

**Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle**



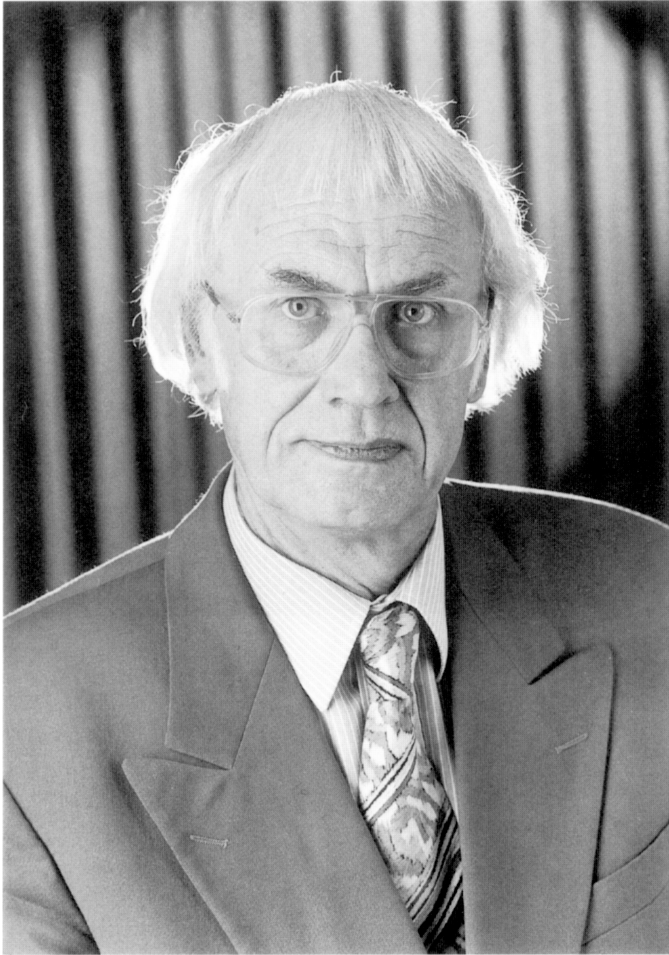
# **Volkswirtschaftliche Schriften**

**Begründet von Prof. Dr. Dr. h. c. J. Broermann †**

**Heft 481**







Siegfried Kanner

# **Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung**

**Sozialökonomik und  
Gesellschaftsreform heute**

**Festschrift zum 65. Geburtstag  
von Siegfried Katterle**

**Herausgegeben von**

**Wolfram Elsner  
Werner Wilhelm Engelhardt  
Werner Glastetter**



**Duncker & Humblot · Berlin**



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung** : Sozialökonomik und  
Gesellschaftsreform heute ; Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried  
Katterle / hrsg. von Wolfram Elsner ... – Berlin : Duncker und Humblot, 1998  
(Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 481)  
ISBN 3-428-09112-4

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0505-9372  
ISBN 3-428-09112-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☞

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	9
---------------	---

## I. Ökonomismus oder Sozialökonomik

*Werner Wilhelm Engelhardt*

Ökonomische Denktraditionen, Ökonomismus versus Ethik und die kulturellen Aufgaben der Zukunft .....	19
--	----

*Henner Schellschmidt*

Die sozialökonomische Institutionenanalyse im Werk Gustav Schmollers - Perspektive gesellschaftlicher Verständigung und institutioneller Regulierung .....	45
--	----

*Norbert Reuter*

Institutionen in der Ökonomik - zum Verhältnis von „alter“ und „neuer“ Institutionenökonomik .....	61
--	----

*Frank Schulz-Nieswandt*

Die Entwicklung vom Kritizismus zum Institutionalismus unter besonderer Berücksichtigung des Werkes von Siegfried Katterle .....	93
--	----

## II. Wirtschaftsethik und Wirtschaftsordnung

*Peter Ulrich*

Wider die totale Marktgesellschaft - Zur Ideologiekritik des neoliberalen Ökonomismus aus der Perspektive der integrativen Wirtschaftsethik .....	121
---	-----

*Lothar F. Neumann*

Das gemeinsame Wort der Kirchen - Christliche Soziallehren jenseits von Pareto .....	145
--	-----



*Günter Brakelmann*

Demokratie in der Wirtschaft? Ein idealtypisches Szenario: Aus dem Leben eines Facharbeiters .....	151
--	-----

*Karl Georg Zinn*

Systemstabilität und ordnungspolitischer Wandel des Kapitalismus	
- Die Soziale Marktwirtschaft als politisches Kabinettstückchen .....	163

*Thomas Eger und Hans G. Nutzinger*

Soziale Marktwirtschaft zwischen Abwanderung und Widerspruch:	
Theoretische Überlegungen und empirische Befunde .....	193

*Werner Glastetter*

Probleme der Transformationsökonomien - Ein Alibi für Politikabstinenz? .....	211
---	-----

**III. Erneuerung der Wirtschafts- und Finanzpolitik***Kurt W. Rothschild*

Aufstieg und Niedergang der Magischen Vielecke .....	229
--	-----

*Rudolf Hickel*

Wie gerecht ist das deutsche Steuersystem? Zum voranschreitenden Abbau der Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit .....	245
--	-----

*Peter Eichhorn und Dorothea Greiling*

Staatsentlastung durch öffentliche Unternehmen .....	269
--	-----

*Klaus Grenzdörffer und Rudolph Bauer*

Werte-Schaffen im intermediären Bereich .....	287
---	-----

**IV. Reform von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik***Gerhard Bosch*

Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt .....	317
--	-----

*Dieter Timmermann*

Öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung.....	335
---	-----

*Hans Peter Widmaier*

Sozialpolitik als rationale Herrschaft - Staatshilfe statt Selbsthilfe? Vom neoklassischen zum dialogischen Paradigma in der Sozialpolitik .....	355
---	-----

*Ursula Engelen-Kefer*

Sozialpolitik im Wandel .....	389
-------------------------------	-----

## **V. Wiederbelebung der Strukturpolitik**

*Axel Horstmann*

Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik gehören zusammen - Versuche, Erfahrungen und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen .....	405
---	-----

*Wolfram Elsner*

Theorie Kooperativer Strukturpolitik - Modellbildung und Praxiserfahrungen .....	421
--	-----

Bibliographie.....	453
--------------------	-----

Autorenverzeichnis .....	460
--------------------------	-----





## Vorwort

Im Mai 1998 begeht Siegfried Katterle - einer der nicht sehr zahlreichen deutschen Nationalökonomien, die noch in der Tradition der deutschen Sozialökonomik stehen, engagierter Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler, bekennender Christ und sozialer Demokrat, Sozial- und Wirtschaftsethiker, arbeitnehmer- und strukturpolitisch orientierter Forscher, Sozialreformer und von 1974-1995 Inhaber eines Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre und Wirtschaftspolitik an der Universität Bielefeld - seinen 65. Geburtstag.

Katterle war nie ein Vielschreiber, und er hat die „Mainstream-Economics“ nicht mit einem Standardwerk fortzusetzen versucht. Doch die Idee von Kollegen, Schülern und Freunden, ihm eine Festschrift zu widmen, ist angeregt von seinen wissenschaftlichen Arbeiten auf eine derart breite Resonanz gestoßen, daß nunmehr ein Band präsentiert werden kann, mit dem sich vielleicht der Anspruch erheben läßt, nicht nur die Forschungsbereiche des zu Ehrenden widerzuspiegeln, sondern in Anknüpfung an seine Arbeiten in thematischer wie in personeller Hinsicht ein Gutteil dessen zu versammeln, was - vor dem Hintergrund einer allgemeinen internationalen Reaktivierung institutioneller Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitiklehre - moderne Sozialökonomik in Deutschland heute ist, d.h. was sie theoretisch, metatheoretisch und praktisch-reformerisch zu repräsentieren vermag. Dabei konnte eine Anzahl von Kollegen Siegfried Katterles und - für die Herausgeber schmerzlich zu sagen - vor allem einige jüngere Kollegen, frühere Projektmitarbeiter, Doktoranden und Schüler gar nicht erst auf mögliche Beiträge hin angesprochen werden. Der Band hätte, bei gleichbleibendem Niveau, schnell jeglichen quantitativen Rahmen gesprengt.

Der Jubilar gehört im engeren Sinne einem Kreis von Forschern an, der im Anschluß an die jüngere Historische Schule, den ersten Methoden- und Werturteilsstreit und die auch soziologisch, politologisch sowie spezifisch wirtschaftstheoretisch orientierte ältere Wirtschafts- und Gesellschaftssystemforschung unter dem Einfluß von Gerhard Weisser und dessen grundlegenden sozialwissenschaftlichen, sozial- und wirtschaftsethischen sowie einzelwirtschafts-morphologischen Arbeiten entstanden ist, und zwar nach dem Zweiten

Weltkriege zunächst an der Universität zu Köln. Katterle hat nach einigen Jahren Tätigkeit auch als Referent im damaligen WWI, dem heutigen WSI, seit den siebziger Jahren wesentliche Bedeutung für die gewerkschaftliche und darüber hinaus für große Teile der sozialdemokratischen wirtschaftspolitischen Diskussion gewonnen. In neuerer Zeit beeinflusste er mehrere gesellschafts- und wirtschaftspolitische Konzeptionen der beiden großen Kirchen; so erst kürzlich zusammen mit anderen Autoren die Erarbeitung und fachöffentliche Diskussion des „Gemeinsamen Wortes“ der Evangelischen und Katholischen Kirche „zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland“ (1997). Von seinen bedeutenden gewerkschaftsnahen Arbeiten seien hier die Forschungsprojekte (zusammen mit K. Krahn) zu den Themen „Wissenschaft und Arbeitnehmerinteressen“ und „Arbeitnehmer und Hochschulforschung“ (1980 und 1981) genannt, durch die eine arbeitnehmer- und zugleich strukturorientierte Öffnung einer Reihe von regionalen Universitäten Westdeutschlands in Gestalt von universitären Transferstellen unterstützt wurde.

Siegfried Katterles Forschungen begannen Mitte der sechziger Jahre zunächst überwiegend betriebswirtschaftlich, wie seine Dissertation über „Normative und explikative Betriebswirtschaftslehre“ (1964) ausweist. Auch später blieb er erfolgreich um eine betriebswirtschaftlich konkrete Fundierung seiner Arbeiten bemüht, wozu sicherlich auch einige Jahre praktischer betrieblicher Tätigkeit in einem großen Unternehmen der Chemieindustrie beigetragen haben. Von hier aus stand er - von allen für ihn kennzeichnenden erkenntnistheoretisch-methodologischen Erwägungen einmal abgesehen - nie in der Gefahr, ein „reiner“ Wirtschaftstheoretiker zu werden. Bis heute beschäftigen ihn gleichermaßen Unternehmen und Zusammenschlüsse von Unternehmen staatswirtschaftlicher, privatwirtschaftlicher und freigemeinwirtschaftlich-genossenschaftlicher Art im Sinne von Verbänden, Verbänden und Netzwerken mit ihren oft divergierenden Interessen- und Mentalitätsstrukturen. Damit wurde von ihm jeweils auch die mehr oder weniger ausgeprägte wirtschafts- und sozial-ethische Einstellung und Motivation von Angehörigen des Managements und aller anderen Betriebszugehörigen zum Forschungsgegenstand. Zuletzt zeigte sich dies beispielsweise an dem Besprechungsaufsatz eines vielbeachteten Buches über die Treuhandanstalt und die Transformationspolitik in Ostdeutschland, der unter dem Titel „Das Unmögliche gewagt?“ (1996) erschienen ist.

In Katterles zum Glück noch lange nicht vollendetem Lebenswerk nahmen Arbeiten zur Grundlagenforschung zweifellos von Anfang an einen besonderen Rang ein, und zwar unter Einbeziehung der wesentlichen deutsch- und englischsprachigen Literatur. Das Spektrum seiner Beiträge zu diesem Gegenstand,

die bereits durch die den Fundamenten der Betriebswirtschaftslehre gewidmete Dissertation eingeleitet wurden, reicht von seiner Kölner Habilitationsschrift „Sozialwissenschaft und Sozialethik“ (1972), über Beiträge zur Theorie der Staats- und Finanzwirtschaft, zur Gemeinwirtschafts- und Infrastrukturpolitik, zu den reinen und gemischten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnungen bis zu seinem besonders wichtigen Beitrag „Methodologischer Individualismus and beyond“ (1991). Aber auch Arbeiten zur Rezeption des Institutionalismus in Europa und Amerika sowie zu den Alternativen der angebotsorientierten deutschen Wirtschafts- und Finanzpolitik der Gegenwart - siehe dazu vor allem die Abhandlung „Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomik zur Wirtschaftsethik“ (1990) und das Sammelwerk „Alternativen zur neoliberalen Wende. Wirtschaftspolitik in der sozialstaatlichen Demokratie“ (1989) - weisen jeweils eingehend begründete grundsätzliche Positionen aus. Dies gilt auch für Katterles entschiedenen Widerspruch gegen Vorstellungen vom totalen Markt in den zuletzt erschienenen Aufsätzen „Ökonomie ohne Ethik - Gesellschaft ohne Utopie?“ (1995) und „Die neoliberale Wende zum totalen Markt aus der Sicht des Nordens“ (1996).

Siegfried Katterle ist bei allem ein Wissenschaftler mit einer ganz spezifischen, aber ohne missionarischen Eifer vertretenen und immer klar ausgewiesenen religiösen und ethischen Bindung. Er entstammt einem pietistischen schwäbischen Elternhaus. Die protestantisch, aber auch kantianisch geprägte Ethik war stets Bestandteil seines wissenschaftlichen Arbeitens - sei es als Motiv, vielleicht auch als Erkenntnisinstrument, sicher aber immer als Gegenstand seiner Forschungen. Es ist ja allgemein bekannt, daß ein schwäbisches pietistisch geprägtes Elternhaus gelegentlich geradezu eine „Brutstätte“ sozialkritisch-reformerischen Denkens und Handelns sein kann. Deshalb ist es sicherlich nicht verwunderlich, daß sich bei unserem Kollegen die protestantische, aber auch kritizistische geprägte Ethik und Gesellschaftspolitik mit den Traditionen der Gewerkschaftsbewegung und der Sozialdemokratie verbunden haben. Über seine religiös-ethischen Positionen geben u.a. die Bücher bzw. Abhandlungen „Religiöser Sozialismus und Wirtschaftsordnung“ (1980, Hg. zusammen mit A. Rich) und „Die Kooperation von Sozialwissenschaft und Sozialethik auf der Grundlage einer kritischen Philosophie“ (zuerst 1976, wiederabgedruckt 1980) Auskunft.

Für den Ökonomen Katterle war immer das Bemühen um ein möglichst vollständiges Verständnis menschlichen Handelns wichtig, seien die Leitvorstellungen dabei letztlich religiös oder auch weltlich-humanistisch geprägt.



Dabei erkannte er früh, daß zumindest bei empirisch-theoretischer Fragestellung nicht uneingeschränkt von individualistischem Handeln im Sinne der älteren oder neueren Neoklassiker, sondern vor allem von einem gesellschaftlich-institutionell eingebundenen Ansatz auszugehen war, der auch kollektiv-solidarische und gegebenenfalls weitere interaktive Verhaltensweisen berücksichtigt. Der „Homo Oeconomicus“ machte dementsprechend für Katterle wenig Sinn. Dafür trat er früh für das paradigmatische Gegenbild des „Homo Culturalis“ ein, eine idealtypische Leitkategorie, die er mitentwickelt und mittlerweile vielfach angewandt hat. Dies zeigen z.B. seine Ausführungen über die in der Regel mehr- bzw. vieldimensionalen Motivstrukturen von Arbeitnehmern, Unternehmern und Managern, von denen bereits die Rede war. Unternehmen und Unternehmensverbindungen hat er stets als differenzierte, vieltgliedrige Systeme von geistig-psychischen Strukturen und institutionellen Arrangements angesehen.

Zumindest eine dogmengeschichtliche Wurzel des Sozialökonomens Katterle reicht - was das deutsche Schrifttum anlangt - bis in die jüngere historische Schule und zu den Sozialökonomien und Religionssoziologien von Max Weber, Werner Sombart, Eduard Heimann, Joseph A. Schumpeter und Alfred Müller-Armack zurück, um hier nur diese Namen zu nennen. Aber auch die schon älteren Politischen Ökonomien der Früh- und Wissenschaftlichen Sozialisten, der älteren Historisten und nicht zuletzt der zahlreichen, heute nicht selten völlig vergessenen Wegbereiter des religiösen Sozialismus haben ihn stark beeindruckt. Schon deshalb ist es kein Wunder, daß für Katterle seit langem Skepsis gegenüber dem Mainstream-Paradigma, d.h. letztlich einem Paradigma des restringierten Maximierens, obwaltet. Dieses Paradigma schien ihm schon immer zu sehr von den Möglichkeiten mathematischer Ableitbarkeit und dafür zu wenig von den Anforderungen wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Politikberatung geprägt zu sein. Aber was ist heute eigentlich noch das Paradigma restringierten Maximierens in einer Zeit, in der sich anscheinend zumindest einige aufgeschlossene Neoklassiker der neueren Generation auf die Suche nach „offen-evolutionären“, dabei institutionell unterfütterten Modellen begeben und dabei ihr eigenes Paradigma zumindest zu modifizieren versuchen? Auch im Bereich der Wissenschaftsorganisationen gibt es neuerdings Auflockerungen bisher starrer Grenzen. Dies zeigt sich z.B. daran, daß etwa die American Economic Association und die Association for Evolutionary Economics gemeinsame Tagungen planen und durchführen.

Der Sozialökonom Siegfried Katterle ist offenbar in mehrfacher Hinsicht Protagonist von Entwicklungen gewesen, die heute fast schon Modethemen

betreffen. So waren ihm die institutionellen Aspekte des wirtschaftlichen und sozialen Handelns sowie der Gestaltung entsprechender Ordnungen, die in den letzten Jahren sowohl von den USA als auch von Forschern Europas aus wichtige neue Impulse erfahren haben, schon längere Zeit sehr wichtig. Deshalb erfährt er heute, da nun beträchtlich viele Ökonomen „institutionelle Ökonomik“ betreiben - freilich meist noch immer von zu engen neoklassischen Ansätzen aus - zu recht große Anerkennung. Auch schrieb er über wirtschafts- und sozioethische Fragen bereits zu Zeiten, als zu diesen Themen noch nicht ein gutes Dutzend Bücher pro Jahr erschien, wie es heute der Fall ist. Er war früh auch einer der zunächst recht wenigen Hochschullehrer, die das Gespräch zwischen der Wirtschaft und den Kirchen, wie auch zwischen den Gewerkschaften und den Kirchen, fundiert, befördert und moderiert haben.

Siegfried Katterle ist freilich durchaus ein Konservativer. Dies aber natürlich im Sinne eines Wertkonservativen, der sich dabei der Ordnungstheorie und Ordnungspolitik der deutschen Tradition durchaus verpflichtet weiß, soweit sie auch ein kritisches Verhältnis zur mehr oder weniger technokratisch inspirierten „Welfare-Economics“ pflegt. Mit der nur begrenzten ordnungspolitischen Fruchtbarkeit der Wohlfahrtsökonomie haben sich nur wenige so gründlich auseinandergesetzt wie er. In den letzten Jahren ist Katterle daneben aber auch zu einem der wichtigsten Verteidiger der sozialen Marktwirtschaft in der ökonomischen Profession geworden, wobei die Marktwirtschaft in ihm wohl einen besseren Ratgeber als in den sog. „Neoliberalen“ besitzt. Wer seinen Beitrag über „Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft“ (1995) liest, kann sich leicht vorstellen, was die Unternehmer bzw. Manager, die Arbeitnehmer und die Wirtschaftspolitiker im Zusammenwirken von institutionell eingebetteten Marktkräften und dem demokratischen Staat in einer auf individueller Freiheit und ausgleichender Gerechtigkeit zugleich gestützten Gesellschaft gemeinsam zu leisten imstande wären. Gleichzeitig wird dabei die Armut vieler heutiger offizieller wirtschaftspolitischer Debatten deutlich. Dazu hat Katterle einmal geäußert, er hätte in einer seiner neueren Abhandlungen gerne einen Appell zur Erneuerung der Sozialen Marktwirtschaft zum Ausdruck gebracht; seine Arbeit sei ihm jedoch unterderhand zum resignierenden Nachruf geraten

Siegfried Katterle ist zweifellos auch ein Radikaler. Nur einer wie er ist in der Lage, einen Sammelband mit eigenen wirtschaftspolitischen Aufsätzen aus zehn Jahren - wie den erwähnten Titel „Alternativen zur neoliberalen Wende“ - zu bestücken und damit ein komplettes wirtschaftspolitisches Reformprogramm zu präsentieren. Und nur einer wie er kann es sich leisten, in den neunziger Jah-

ren einen umfänglichen Lexikonartikel über „Sozialismus“ (1993) zu verfassen und zu publizieren. Dabei bezieht er natürlich institutionentheoretische, ordnungspolitische sowie wirtschafts- und sozialetische Fragestellungen des nationalen und übernationalen Schrifttums in einer Weise ein, daß der Leser etwas Hochaktuelles und Zukunftweisendes zugleich vorfindet.

Last not least ist Katterle ein einfühlsamer und geduldiger gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitischer Berater, zudem ein Strukturpolitik-Experte von Format. Er hat das Thema Strukturpolitik dabei nicht nur gründlich erforscht, sondern stets zugleich auch gelehrt. Dies tat er selbst zu Zeiten, als eine Mehrheit von Ökonomen der Ansicht war - und zum Teil noch immer ist, daß es Struktur- bzw. Industrie- und Mesopolitik eigentlich gar nicht gibt und darüber hinaus auch gar nicht geben kann. Der Jubilar hat sich sogar eingelassen auf die konkreten strukturpolitischen Probleme „seiner“ Stadt Bielefeld. Mit seinen Forschungen war er Mitte der achtziger Jahre sogar Vorreiter der regionalisierten Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, wie die Bände zum Thema „Wirtschaftsstrukturen, neue Technologien und Arbeitsmarkt“ und „Strukturwandel und Wirtschaftspolitik in der Region“ (1984 und 1989, beide zusammen mit W. Elsner) zeigen.

Der Bedarf an Beratung in Staat und Gesellschaft war in der Nachkriegszeit immer sehr groß und zudem oftmals überaus drängend. Entsprechend war Katterles persönliches Leben als Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler fast stets dadurch geprägt, daß er viele Anfragen vorliegen hatte, sich für Beratungen und Expertisen, aber auch für Vorträge, Podiumsdiskussionen und Rezensionen zur Verfügung zu stellen. Er mußte dabei - auch durch einen Unfall bedingt - gewöhnlich mehr Anfragen ausschlagen als er anzunehmen in der Lage war. Leider muß an dieser Stelle zugleich einmal gesagt werden, daß es lange Zeit viel zu wenige Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler gab, die bereit waren, sich - natürlich von geklärten, tolerant vertretenen Wertprämissen aus - „progressiv“ einzumischen. Inzwischen aber konnten sich mehrere von Siegfried Katterles ehemaligen Mitarbeitern und Schülern in der praktischen Politik auf hoher und höchster ministerieller Ebene und hier speziell in der Strukturpolitik etablieren. Sie haben so die große Chance, das bei ihm Gelernte auch praktisch anzuwenden.

Die Beiträge des vorliegenden Bandes, die sämtlich an die bisherige Lebensarbeit des Jubilars anknüpfen, wurden von den Herausgebern fünf stichwortartig umrissenen Abteilungen zugeordnet, nämlich „Ökonomismus oder Sozialökonomik“, „Wirtschaftsethik und Wirtschaftsordnung“, „Erneuerung der

Wirtschafts- und Finanzpolitik“, „Reform von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik“, „Wiederbelebung der Strukturpolitik“. Die genannten Themenkreise decken in loser Form wesentliche Probleme der heutigen wissenschaftlichen Sozialökonomik und praktischen Gesellschafts-, Wirtschafts- und Sozialreform ab.

Zum Schluß sei Dank gesagt. Er sei zunächst allen Kollegen und früheren Mitarbeitern Katterles ausgesprochen, die sich mit ihren Beiträgen so bereitwillig zu diesem Band zur Verfügung gestellt haben. An der praktischen redaktionellen und typographischen Erstellung der Festschrift haben insbesondere Mitarbeiter der Universitäten Bremen und Bielefeld, Herr Dipl.-Volksw. Stefan Meyer (Bremen), Frau Regine Lungen (Bielefeld, als Siegfried Katterles langjährige Sekretärin), Frau Erika Drexel (Bielefeld) und Frau Ellen Vollbrecht (Bremen) mitgewirkt. In Köln erstellte Frau Dipl.-Kfm. Doris Engelhardt-Agneta mehrere typographische Vorlagen. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Schließlich sei dankend erwähnt, daß das Erscheinen dieser Festschrift von der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld finanziell unterstützt wurde.

Bremen, Köln, Bielefeld  
Im September 1997

*Wolfram Elsner*  
*Werner Wilhelm Engelhardt*  
*Werner Glastetter*



# **I. Ökonomismus oder Sozialökonomik**





# **Ökonomische Denktraditionen, Ökonomismus versus Ethik und die kulturellen Aufgaben der Zukunft**

Von Werner Wilhelm Engelhardt

## **A. Zum ökonomismuskritischen „sozialökonomisch- sozialkulturellen“ Ansatz Siegfried Katterles und der exemplarischen Bedeutung seiner Arbeiten**

In Siegfried Katterles bei Gerhard Weisser und Erich Gutenberg, nach Ratschlägen auch von Hans Albert, geschriebenen Kölner wirtschaftswissenschaftlichen Dissertation „Normative und Explikative Betriebswirtschaftslehre“<sup>1</sup> heißt es im 2. Kapitel des II. Teils zum angeblich moralfreien Ökonomismus Arthur Lisowskys, Günter Wöhles, Adolf Moxters und anderer betriebswirtschaftlicher Autoren: Die Verfechter des Ökonomismus wollen „nach autonom ökonomischen Normen Ziele des wirtschaftlichen Handelns setzen und bewerten“. Solche Wertungen, die angeblich allein aus ökonomischen Erkenntnissen abgeleitet werden, setzen nach Lisowsky voraus, daß eine selbständige Sphäre des „Wirtschaftlichen“ neben den Sphären des „Moralischen“, des „Kulturellen“ usw., gedanklich isoliert werden kann. Denn nur dann können bestimmte Zwecke als „wirtschaftliche“ ausgezeichnet werden, nur dann kann die Betriebswirtschaftslehre „Zweckmäßigkeiten feststellen ... in bezug auf bestimmte, und zwar wirtschaftliche Zwecke“.

Die Welt zerfällt nach Lisowsky für das Denken geradezu in „eigengesetzliche Inhaltszusammenhänge“, deren jeder durch ein eigenes kategoriales Formungsprinzip konstituiert und beherrscht wird. „Der Zusammenhang Wirtschaft entsteht durch Betrachtung der gesamten Natur- und Geisteswelt und der auf einen Wirtschaftszweck hin bewertenden Urteilkategorie 'es lohnt sich'“.

---

<sup>1</sup> Veröffentlicht als Bd. 10 d. Schriften d. Seminars f. Genossenschaftswesen an der Universität zu Köln, Göttingen 1964.

Auf Grund dieser funktionalen Ausdifferenzierung glaubt der Autor bereits lange vor der heutigen Renaissance der Modellfigur des homo oeconomicus und ihrer zunehmenden Implementierung in der Praxis zwecks verbreiteter Herstellung von wirtschaftlicher Realität - beispielsweise bei Gebhard Kirchgässner<sup>2</sup> oder Karl Homann/Franz Blome-Drees<sup>3</sup> -, daß diese Figur als der schlechthin rational handelnde Wirtschaftler rehabilitiert werden muß. Dies ist ein verabsolutierender Standpunkt, dem Katterle unter dem Aspekt von Leitbildern einer „bekenkend-normativen“ wissenschaftlichen Betriebswirtschaftslehre und speziell solchen der Einzelwirtschaftspolitik Gerhard Weissers im Sinne eines „Systems aus bekenntnishaften praktischen Axiomen“ energisch widerspricht<sup>4</sup>.

Die gleichfalls an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln eingereichte und von ihr auch angenommene Habilitationsschrift „Sozialwissenschaft und Sozialethik“<sup>5</sup> des Jubilars nimmt das im Grunde gleiche, freilich nicht mehr speziell betriebswirtschaftlich akzentuierte Thema erneut auf. Katterle vertieft und ergänzt es nunmehr in vielfältiger Auseinandersetzung sowohl mit der welfare economics, der weiterentwickelten normativ-bekennenden und zugleich morphologisch fundierten Sozialwissenschaft, dem Kritischen Rationalismus bzw. methodologischen Individualismus und - nicht zuletzt - mit Christlichen Soziallehren katholischer und evangelischer Observanz. Dem Autor geht es dabei jetzt vollends um eine konstruktive Überwindung verabsolutierter ökonomischer Denkstrukturen im Sinne ökonomistischer Ideologie durch eine modern ansetzende kulturbetont sozial- und wirtschaftsethische Position, welche entweder auf christliche Bindungen zurückgreift oder weltlich humanistischen Gepräges ist. Dabei ist er wiederum in besonderer Weise durch das sowohl wissenschaftstheoretisch und morphologisch orientierte als zugleich auch praxisbezogene, sozial- bzw. gesell-

---

<sup>2</sup> Vgl. Kirchgässner, G., Homo Oeconomicus, Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Bd. 74, Tübingen 1991. Siehe dazu d. Rezension v. Katterle, S., in: JITE, Vol. 150/3, 1994, S. 570-576.

<sup>3</sup> Vgl. Homann, K./Blome-Drees, F., Wirtschafts- und Unternehmensethik, Göttingen 1992. Siehe dazu d. Besprchg. v. Engelhardt, W.W., in: ZögU, Bd. 17/1, 1994, S. 129-133.

<sup>4</sup> Siehe vor allem Katterle, S., Normative und explikative Betriebswirtschaftslehre, S. 24-97. Vgl. auch Thommen, J.-P., Betrachtungen zum Verhältnis zwischen Betriebswirtschaftslehre und Unternehmensethik, in: Nutzinger, H.G. (Hg.), Wirtschaftsethische Perspektiven III, Schr. d. Vereins f. Socialpol., Bd. 228/III, Berlin 1996, S. 173-201.

<sup>5</sup> Veröffentlicht als Bd. 5 der Reihe Wissensch. u. Gesellsch. des Forschungsinstituts für Gesellschaftspolitik und berat. Sozialwiss. e.V., Göttingen 1972.

schaftspolitische Denken Weissers, aber auch durch dasjenige Hans Alberts und von Autoren des Weisserkreises angeregt worden.

Bezogen auf Egon Sohmens Verteidigung der Wohlfahrtsökonomik kritisiert er die von diesem Autor, ebenso aber auch von vielen anderen Volks- und Betriebswirten seit längerem vertretene instrumental-technokratische Lösung als „Implikation des Ökonomismus“. Sie sei unter anderem ausgezeichnet durch eine Tendenz zur „Negierung und Unterdrückung gesellschaftlicher Interessengegensätze und Konflikte“, ferner durch die „Umdeklarierung von Wertentscheidungen in Sachprobleme“. Konsequent weitergedacht dürften Sohmens Ausführungen deshalb nach Katterles Urteil letztlich „eine technokratische Konzeption für den politischen Aufbau der Gesellschaft implizieren, wobei die Demokratie obrigkeitsstaatlich verstanden wird und keine Teilnahme der Öffentlichkeit an der Bildung des politischen Willens vorgesehen ist“<sup>6</sup>. Unter dem Einfluß der Wohlfahrtsökonomik zeigt sich nach Katterle nicht zuletzt auch in der Finanzwissenschaft jene „illusion of policies without politics“, die Terence W. Hutchison als Merkmal des an der Wohlfahrtsökonomik orientierten, ausschließlich auf angeblich neutrale Fachleute gestützten wirtschaftspolitischen Denkens beschrieben hat<sup>7</sup>.

Da der Verfasser des vorliegenden Beitrags an den skizzierten geistigen und praktischen Auseinandersetzungen um die Dissertation und Habilitationsschrift Katterles von Anfang an lebhaften Anteil genommen hat<sup>8</sup>, soll dieser Beitrag in seinem weiteren Verlauf erstens einen Bogen schlagen einerseits zwischen der dabei natürlich durchweg eine wesentliche Rolle spielenden „ökonomischen Tradition“ (H. Albert). Dies allerdings auch unter Beachtung eines meist vernachlässigten wichtigen deutschen Außenseiters dieser Tradition, Johann Heinrich von Thünen, dessen Bedeutung heute trotz seiner weit über ein Jahrhun-

---

<sup>6</sup> Katterle, S., Sozialwissenschaft und Sozialethik, S. 11-46 u. besond. S. 29 ff.

<sup>7</sup> Siehe Hutchison, T.W., „Positive“ Economics and Policy Objectives, London 1964, hier p.165. Von den anderen frühen Kritiken technokratischer Konzeptionen des Autors vgl. besonders Katterle, S., Einkommenspolitik und Verteilungskonflikte in einer freiheitlichen Gesellschaft, in: Lenz, F./Föhl, K./ Köhler, C. (Hg.), Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung, Festschr. f. Bruno Gleitze, Berlin 1968, S. 303-317.

<sup>8</sup> Vgl. Engelhardt, W.W., Sozialwissenschaft und Sozialethik, in: ZfgSt., 130/1. Bd., 1974, S. 145-155; Ders. Grundprobleme einer personalen Anthropologie und kritizistischen Gemeinwohlkonzeption, in: Neumann L.F./ Schulz-Nieswandt, F. (Hg.), Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer, Schriften z. Genossenschaftswesen u. z. öffentlichen Wirtschaft, Bd. 34, Berlin 1995, S. 75-113, bes. S.107 ff.

dert zurückliegenden Lebens- und Schaffenszeit kaum schon ausreichend eingeschätzt sein dürfte. Andererseits geht es zweitens um Bemerkungen zu den gegenwärtig erst recht unübersehbar gewordenen Ökonomismus-Gefahren für die zivile Gesellschaft. Drittens sind aber auch Umrisse einzubeziehen der nicht zuletzt dadurch ausgelöst oder doch wiederbelebten konterkarierenden Ethik-Debatten der Nachkriegszeit, deren Anfänge bei Weisser und Katterle heute oft vergessen sind oder auch bewußt übergangen werden. Schließlich sollen viertens wenigstens kurz beachtet werden die ausdrücklich kulturell beeinflussen ökonomischen Aufgaben der Zukunft, so wie sie der Verfasser von seinen allerdings lediglich persönlich-subjektiven Wertungen her am Beispiel der Kooperationsforschung sieht und interpretiert. Für diese Wertungen wird also trotz ihrer durchaus in Anspruch genommenen Nichtbeliebigkeit aus Gründen der Ideologievermeidung bewußt keine generelle Gültigkeit behauptet.

Zu den meisten der angeschnittenen Fragen hat Katterle im Anschluß an die Dissertation und Habilitationsschrift in den letzten beiden Jahrzehnten eine Fülle weiterführender Abhandlungen veröffentlicht, wie das Schriftenverzeichnis dieser Festschrift eindrucksvoll zeigt. Hervorgehoben davon sei hier lediglich noch der große Beitrag zur Thiemeyer-Gedenkschrift, der unter dem bezeichnenden Titel „Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft“ veröffentlicht worden ist<sup>9</sup>. Zur inzwischen nicht selten bereits zersetzenden Relevanz des Ökonomismus in Staat und Gesellschaft sowie zu der vom Autor als Gegenposition wohl nicht zuletzt deshalb ausdrücklicher denn je bejahten „sozialkulturellen Einbettung der Marktinstitutionen als Ausdruck moralischen und sozialen Lernens in kollektiven Aktionen“ heißt es darin im Anschluß an Franz-Xaver Kaufmann, aber auch schon den grundlegenden Einsichten von Karl Marx und Max Weber über den Kapitalismus, das „stahlharte Gehäuse“ dieser Ordnung und über die weithin „geschiedenen Welten“ von Wirtschaft und Ethik folgend, zunächst: „Oft muß man den Eindruck gewinnen, die Soziale Marktwirtschaft werde nur noch als rhetorische Formel symbolischer Politik zitiert, während von ihren Ideen und Institutionen nicht viel übrig geblieben ist“<sup>10</sup>.

Sodann schreibt Katterle: „Nach der Untersuchung von Franz-Xaver Kaufmann und anderen über „Ethos und Religion bei Führungskräften“ (München 1986) gehen bei wirtschaftlichen Führungskräften religiöse Bindungen und hu-

---

<sup>9</sup> Ebd., S. 115-137.

<sup>10</sup> Vgl. auch Katterle, S., Alternativen zur neoliberalen Wende, Bochum 1989; Ders., Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand, Friedewalder Texte 3/1991, S. 3-20.

manistische Wertorientierungen zurück und werden durch eine opportunistische Situationsorientierung abgelöst, die sich keinen als verbindlich verinnerlichten normativen Kriterien verpflichtet fühlt, sondern dem Diktat der Prosperität und ökonomistischen Logik gehorcht“. Die Autoren der Analyse weisen darauf hin, „daß der desolidarisierende, auch im privaten Bereich unverbindliche Opportunismus vermöge seines anomischen Potentials nicht nur die Gemeinschaft bedroht, sondern auch die Identität der (opportunistischen) Personen selbst ... Der Hinweis auf die für Gesellschaft und Person pathologischen Auswirkungen des totalisierten Marktes und der korrespondierenden opportunistischen Einstellung der Akteure ist aufschlußreich. Opportunismus bedeutet ja, wie Oliver Williamson formuliert, 'self interest seeking with guile'<sup>11</sup> .

Katterle hält solchen Tendenzen im Sinne des Neokorporativismus, aber auch den modernen intermediären „Dritte-Sektor“-Vorstellungen von einem hohen Grad von „public-private partnership“ folgend<sup>12</sup>, begründet entgegen: „Fehlende Aufgabenorientierung und Mangel an genuin moralischer Bereitschaft zu Kooperation und Verständigung können ... nicht durch monetäre Anreize oder durch bürokratische Kontrollen ersetzt werden ... Die Geltung moralischer Regeln und öffentlicher Regulierungen, in denen Moral ihre institutionelle Form findet, senken Transaktionskosten und ermöglichen schlankere Verträge zwischen Käufern und Verkäufern, zwischen kooperierenden Unternehmen, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern usw.“ Die „Gefahr opportunistischen Verhaltens wird nur durch Einbindung in eine Kultur langfristiger Interessenverschränkung bei beschränkten Märkten unter dem Einfluß kooperativer und staatlicher Institutionen verhindert...“.

„Derartige kooperative 'Network Forms of Organization', die weder Markt noch Hierarchie sind“ - welche anders ausgedrückt: statt dem homo oeconomicus oder dem homo sociologicus dem „homo culturalis“ (A. Gruchy) folgen -, beruhen auf „einsichtiger Selbstbegrenzung und genuin moralischer Bereitschaft zu Kooperation und Reziprozität“. Es sei deshalb „verkehrt, nur die aus der Sicht des economic man handlungsbeschränkende Seite moralischer Regeln und ihrer institutionellen Implikationen zu beachten und ihre verhaltenssta-

---

<sup>11</sup> Katterle, S., Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft, S. 131 ff., zuletzt im Anschluß an Williamson, O.E., The Economic Institutions of Capitalism, New York 1985, p. 47.

<sup>12</sup> Vgl. dazu neuerdings Budäus, D./Eichhorn, P. (Hg.), Public Private Partnership. Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Schriftenr. d. Gesellschaft f. öffentliche Wirtschaft, H. 41, Baden-Baden 1997.

bilisierende, transaktionskostensenkende, neue Handlungsmöglichkeiten öffnende Seite zu übersehen. 'Morality involves not so much a set of constraints on individuals actions, but a positive vision of the human good' (R. Keat). In einer solchen 'positive vision of the human good' ist neben Sachverstand immer auch selektionierende utopische Phantasie als Stimulus reformerischer Maßnahmen am Werk“, wie der Autor im Anschluß auch an eine Arbeit des Verfassers ausdrücklich feststellt<sup>13</sup>.

### **B. Die „ökonomische Tradition“, im Sinne des kritischen Rationalismus interpretiert, und die divergierende klassische Position Johann Heinrich von Thürens**

Abgesehen von Friedrich August von Hayek und Karl R. Popper kann der bereits wiederholt genannte Mannheimer Soziologe, Volkswirt und Wissenschaftstheoretiker Hans Albert in Anbetracht einer großen Fülle klärender, die Diskussionen zweifellos erheblich weiterführender Veröffentlichungen als der wichtigste neuere Interpret und gleichzeitig Förderer der ökonomischen Denktradition zumindest im deutschen Sprachraum betrachtet werden<sup>14</sup>.

Im Unterschied zu einigen frühen Veröffentlichungen<sup>15</sup> kritisiert Albert dabei allerdings diese im Grunde bereits bei ökonomischen Klassikern und insbesondere bei Jeremy Bentham einsetzende<sup>16</sup> rein rationalistische methodologi-

---

<sup>13</sup> Katterle, S., Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft, S. 123 ff. im Anschluß an Keat, R., *The Moral Boundaries of the Market*, in: Crouch, C./Marquand, D. (eds.), *Ethics and Markets. Co-operation and Competition within Capitalist Economies*, Oxford 1993, p.8. Vgl. auch Engelhardt, W.W., Die Funktion von Utopien in der Entwicklung von Wirtschaftsordnungen, in: Wagener, H.-J. (Hg.), *Anpassung durch Wandel. Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Schr. d. Vereins f. Sozialpol., N.F. Bd. 206, Berlin 1991, S. 139-171.

<sup>14</sup> Wie bereits ausgeführt, stand Albert als früherer Mitarbeiter Weissers und späterer Kölner Privatdozent dabei auch mit Katterle in Verbindung. Albert wurde von Katterle in seinen Lehrmeinungen außerordentlich ernst genommen, was natürlich von vornherein auch Kritik nicht ausschloß.

<sup>15</sup> Vgl. Albert, H., *Ökonomische Ideologie und Politische Theorie*, Göttingen 1954, 2. Aufl. 1972; Ders., *Modell-Platonismus*, in: Karrenberg, F./Albert, H. (Hg.), *Sozialwissenschaft und Gesellschaftsgestaltung. Festschr. f. Gerhard Weisser*, Berlin 1963, S. 45-76.

<sup>16</sup> Siehe dazu z.B. Myrdal, G., *Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung* (1932), Hannover 1963, und auch Albert, H., *Zur Theorie der Konsum-Nachfrage*, in: Jb. f. Sozialwiss., Bd.16, 1965, S. 141 f.

sche Tradition des ökonomischen Denkens trotz der schon bei Adam Smith und anderen Klassikern vorhandenen „institutionalistischen“ Abweichungen davon in den letzten Jahrzehnten immer weniger als „modellplatonistisch“, d.h. letztlich abseits positiver empirisch-theoretischer Aussagen vor allem entscheidungslogisch strukturiert und auf situationskonforme analytische Ableitungen hinauslaufend. Albert würdigt sie vielmehr nunmehr sämtlich - einschließlich ihrer eindeutigen aprioristischen Weiterungen im Sinne des besonderen „neoklassischen Denkstils“ - als Beitrag einer grundsätzlich, d.h. zumindest im Prinzip kausal erklärenden, dabei dem naturwissenschaftlichen Vorbild folgenden positiven erfahrungswissenschaftlichen Theorie im Bereiche der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften<sup>17</sup>.

Dem Ansatz komme allerdings auch in normativer Hinsicht durch eine implizierte Lösung von „Brückenproblemen“ zwischen Theorie und Praxis generelle Bedeutung zu. Die Theorie besitze, mit anderen Worten, jenseits einer scharfen Scheidung von Erkenntnis und Entscheidung - von der der Autor zunächst einmal ausgegangen war<sup>18</sup> - allgemeine Gültigkeit auch für die zukünftige Gestaltung rationaler Praxis. Zwischen technisch-rationaler Analyse und ethisch-existentieller Entscheidung gibt es für den Autor nunmehr - Popper und von Hayek folgend - eine lediglich durch Sachaussagen bestimmte Verbindung, deren verbliebener intentionaler Werturteilsgehalt der natürlich immer auch beteiligten Wertprämissen den Sachcharakter der Aussagen nicht mehr zu beeinträchtigen scheint. Die bereits in der klassischen ökonomischen Tradition enthaltene „Idee rationaler Praxis“ erweist sich für Albert jetzt neben der theoretischen Idee eines relativ autonomen Marktsystems als zentral wichtiger Bestandteil, der freilich in seinen Resultaten durch die weitere ökonomische Forschung noch laufend verbesserbar ist<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Vgl. Albert, H., ebd., S. 139-198; Ders., Erwerbsprinzip und Sozialstruktur, in: Jb. f. Sozialwiss., Bd. 19, 1968, S. 1-65; Ders., Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken, in: *Schneider H.K./Watrin, Chr.* (Hg.), Macht und ökonomisches Gesetz, Schr. d. Vereins f. Socialpol., Bd. 74/I, Berlin 1973, S. 129-162. Zu den institutionalistischen Abweichungen Adam Smiths siehe im letzten Jahrzehnt besonders *Elsner, W.*, Ökonomische Institutionenanalyse, Berlin 1986, S. 216-280.

<sup>18</sup> Zur Kritik dieser Position siehe zuerst Albert, H., Traktat über kritische Vernunft, Tübingen 1968; Ders., Traktat über rationale Praxis, Tübingen 1978.

<sup>19</sup> Vgl. Albert, H., Kritizismus und Naturalismus. Die Überwindung des klassischen Rationalitätsmodells und das Überbrückungsproblem (1971), in: Ders., Konstruktion und Kritik, Hamburg 1975, S. 13-38. Siehe auch Ders., Traktat über kritische Vernunft, 5., verbess. u. erweit. Aufl., 1991.



In einer von Albert an der Hochschule St. Gallen 1995 gehaltenen Walter Adolf Jöhr-Vorlesung heißt es diese Zusammenhänge seiner jetzigen Position zusammenfassend: „Bei den Klassikern ging es theoretisch in erster Linie um die Charakterisierung und die Erklärung bestimmter sozialer Zusammenhänge, die man dem Bereich der Wirtschaft zuzuordnen pflegt. Allerdings sollte man eine solche Zuordnung meines Erachtens nicht allzu ernst nehmen, weil jeder Versuch einer Abgrenzung dieses Bereichs sich damit auseinandersetzen müßte, daß jede beliebige menschliche Tätigkeit als Verwendung knapper Güter charakterisierbar sein dürfte, ein Umstand, der dem viel kritisierten 'ökonomischen Imperialismus' innerhalb des sozialwissenschaftlichen Denkens eine gewisse Berechtigung verschafft. Wie dem auch sei: Es ging um die Erklärung sozialer Tatbestände, also kollektiver Phänomene, aber diese Erklärung hatte dennoch eine individualistische Grundlage, das heißt: die Erklärung sollte sich aus dem Zusammenspiel individueller Handlungen unter bestimmten typischen oder historischen Bedingungen ergeben. Dabei wurden die Auswirkungen dieses Zusammenspiels auf die Lebenssituation der beteiligten Individuen ins Visier genommen“<sup>20</sup>.

In diesem Gesamtkonzept, das sich im Anschluß an Popper wissenschaftstheoretisch-epistemologisch als eindeutig kritisch-rationalistisch bzw. methodologisch-individualistisch und in ontologisch-metaphysischer Hinsicht als transzendental-realistisch versteht<sup>21</sup>, wird dabei über eine Anzahl dogmenhistorischer und systematischer Einwendungen und Praxisvarianten hinweggegangen. Sie liegen nach hier vertretener Lehrmeinung - die sich mit Ansichten des hier zu ehrenden Jubilars eng berührt - einerseits jenseits eines ausschließlich naturwissenschaftlichen Verständnisses wissenschaftlicher und praxisbezogener Leistungen in einem spezifischen Bereich „verstehender Erklärungen“, wie ihn allerdings bereits der auch von Albert hoch geachtete Max Weber be-

---

<sup>20</sup> Albert, H., Die Idee rationaler Praxis und die ökonomische Tradition, Walter Adolf Jöhr-Vorlesung 1995 an der Hochschule St. Gallen, St. Gallen, 9. Juni 1995, S. 14 ff. u. hier S. 17. Vgl. auch Ders., Mein Umweg in die Soziologie. Vom Kulturpessimismus zum kritischen Rationalismus, in: *Fleck*, Chr. (Hg.), Wege zur Soziologie nach 1945. Autobiographische Notizen, Opladen 1996, S. 23 ff. und neuerd. besond. *Kirchgässner*, G., Homo Oeconomicus, passim.

<sup>21</sup> Vgl. auch Albert, H., Die Wissenschaft und die Fehlbarkeit der Vernunft, Tübingen 1982; Ders., Kritik der reinen Erkenntnislehre, Tübingen 1987; Ders., Realität und menschliche Erfahrung. Zur Problematik der Erfahrung im transzendentalen Realismus, in: *Freudiger*, J./*Graeser*, A./*Petrus*, K. (Hg.), Der Begriff der Erfahrung in der Philosophie des 20. Jahrhunderts, München 1996, S. 93-110.

jahat<sup>22</sup>. Es ist ein Bereich, der aber andererseits gleichermaßen auch Positionen der reinen Hermeneutik oder solchen Positionen angenäherter idealistisch-existentialistischer bzw. ganzheitlich-utopischer Standpunkte zu vermeiden weiß, die auch Katterle stets eindeutig abgelehnt hat<sup>23</sup>. Da hier der Raum für eine gründliche Diskussion der angedeuteten Aspekte fehlt, soll das Gemeinte lediglich mit den Stichworten „Thünenposition“, „Sozialpolitik“ und „Knappheitsaspekt“ in drei Punkten etwas näher ausgeführt werden.

Was das Stichwort Thünen-Position betrifft, so wird das trotz zweifellos nicht weniger grundsätzlicher Übereinstimmungen in der Sache und Methodik mit den produktions-, bevölkerungs- und verteilungstheoretischen Aussagen anderer Klassiker sowie mit Positionen auch bereits von Neoklassikern in erheblichen Teilen dennoch alternative Thünensche Konzept der ökonomischen Tradition von Albert nicht zur Kenntnis genommen. Johann Heinrich von Thünen war - wie sich jedenfalls Verfasser seit Jahren herauszuarbeiten bemüht - danach in erster Linie ein nicht nur liberal in einem eher konservativen Sinne, sondern zugleich auch ein sozial in einer wertbetont fortschrittlichen Art des Verständnisses von „human“<sup>24</sup> eingestellter volks- und betriebswirtschaftlicher Theoretiker und Praktiker, wobei zusätzlich zwischen dem Praktiker und Theoretiker eine ungewöhnlich enge Verbindung bestand. Trotz seiner epochalen ökonomischen und auch technologisch-technischen Leistungen war ihm letztlich die Ausbildung der Geisteskräfte „Zweck an sich“, d.h. endliches Ziel menschlichen Strebens. Zumindest in seinen späteren Lebensjahren hat ihm Thünen in gewisser Vorwegnahme späterer Ökonomismuskritik bereits alles ökonomische Denken untergeordnet. Dem Klassiker dürfte deshalb nicht zuletzt von hier aus - aber auch aus anderen Gründen - eine bedeutende Vorreiterrolle selbst auf gesellschaftlichem und staatlichem bzw. sozialwissenschaftlichem Gebiet zuzubilligen sein, die noch weit in die Zukunft hinein von Bedeutung sein könnte<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Siehe dazu grundlegend Weber, M., Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre (1922), photomech. Nachdr. d. 6. Aufl., Tübingen 1988.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. Katterle, S., Normative und explikative Betriebswirtschaftslehre, S. 24 ff.; Ders., Sozialwissenschaft und Sozialethik, S. 142 ff. Zu einer verwandten Position siehe auch Etzioni, A., Die aktive Gesellschaft (1968), Opladen 1975, S. 160 ff.

<sup>24</sup> Siehe dazu Preller, L., Sozialpolitik. Theoretische Ortung, Tübingen/Zürich 1962, S. 78 ff.

<sup>25</sup> Vgl. u.a. Engelhardt, W.W., von Thünen und die soziale Frage, Regensburg 1993; Ders., Sozialphilosophische, sozialwissenschaftliche und praxisbezogene sozialpolitische Ansätze bei Johann Heinrich von Thünen, in: Kleinhenz, G. (Hg.), Soziale Integra-

Bezüglich des Verständnisses der Worte „sozial“ und „sozialpolitisch“ geht Albert offensichtlich davon aus, daß sich die ökonomische Tradition - läßt man sie sich nur gehörig auswirken - für sozial ausreichend wirkungsvoll geriert. Deshalb erscheint eine spezifische Sozialpolitik von oben, d.h. vom Staat aus, oder auch von unten her, durch freie Träger - wie z.B. Genossenschaften -, zumindest weithin entbehrlich. Wie schon bei Max Weber und später bei von Hayek und anderen deckt auch bei Albert der Terminus „sozial“ semantisch im allgemeinen den Bereich des Gesellschaftlichen mit ab - und vor allem umgekehrt. Weshalb anscheinend nicht zwischen mehreren Begriffsinhalten unterschieden werden muß<sup>26</sup>. Obwohl es der Autor infolge besonderer Umstände als ursprünglich nur im Spezialfach „Sozialpolitik“ Habilitierter eigentlich besser wissen müßte<sup>27</sup>, wird damit das zumindest über ein Jahrhundert lang von breiten Bevölkerungsschichten und vielen Politikern und Wissenschaftlern lebhaft geäußerte Bedürfnis nach sozialpolitischen Handlungen und darauf bezogenen spezifischen Begriffsbildungen und Hypothesen weithin verkannt. Anders formuliert: Zwar ging es wohl bereits bei den ökonomischen Klassikern und speziell bei Adam Smith um die Erklärung gesellschaftlicher bzw. „sozialer“ Zusammenhänge<sup>28</sup>. Auch wurden gewiß bereits bestimmte Auswirkungen des Zusammenspiels kollektiver Phänomene auf individualistischer Grundlage „auf die Lebenssituation der beteiligten Individuen“ ins Visier genommen. Dies alles aber machte noch nicht im engeren Sinne sozialpolitisches Handeln und eine spezifische „Sozialordnung“ neben der Gesellschafts- und Wirtschaftsord-

---

tion in Europa I, Schr. d. Vereins f. Socialpol., Bd. 222/I, Berlin 1993, S. 11-29; Ders., Johann Heinrich von Thünen (1783-1850) im Fremd- und Selbstbild, in: Jb. f. Nationalök. u. Stat., Bd. 211, 1993, S. 459-476; Ders., Thünens Methodik unter wissenschaftstheoretischen Aspekten, in: *Stamer, H./Fratzscher, G.* (Hg.), Johann Heinrich von Thünen. Seine Erkenntnisse aus wissenschaftlicher Sicht, 210. Sonderh. d. Berichte ü. Landwirtschaft, 1995, S. 143-163.

<sup>26</sup> Zur bereits Mitte des vorigen Jahrhunderts herausgebildeten Gegenposition s. *Pankoke, E.*, Sociale Bewegung-Sociale Frage-Sociale Politik, Stuttgart 1970, bes. S. 167.

<sup>27</sup> Zur Erläuterung vgl. *Albert, H.*, Mein Umweg in die Soziologie, S. 30 ff. Siehe auch Ders., Marktsoziologie und Entscheidungslogik, Neuwied/Berlin 1967, S. 175 ff.

<sup>28</sup> Vgl. in Auseinandersetzung mit Birger P. Priddat zuletzt *Elsner, W.*, In Verteidigung des ganzen Smith - Über die Einordnung des Theorems der „invisible hand“ - in: *Priddat, B.P./Elsner, W.*, Über die Metapher der Invisible Hand - Eine Diskussion -, Bremer Diskussionsp. z. Institutionellen Ökonomie u. Sozialökonomie, Nr. 17, 1997.

nung entbehrlich, die freilich von Anfang an und bis zum heutigen Tage umstritten geblieben ist<sup>29</sup>.

Und zum dritten Stichwort, dem Knappheitsaspekt sei hier lediglich folgendes ausgeführt: Wenn Albert zu einer gewissen Rechtfertigung des ökonomischen Imperialismus in St. Gallen darauf verwiesen hat, daß „jede beliebige menschliche Tätigkeit als Verwendung knapper Güter charakterisierbar sein dürfte“ - und also die Ökonomie „durchaus den Charakter eines auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens beziehbaren ... allgemeinen soziologischen Paradigmas“ habe<sup>30</sup>, so kann man mit Hans G. Nutzinger berechtigt entgegnen, daß die Schwäche, nicht Stärke einer derartigen Vorgehensweise gerade darin besteht, „daß sie nahezu alles zu erklären scheint und damit in den methodischen Verdacht geraten muß, überhaupt nichts mehr erklären zu können“. „Man kann also ... sagen, daß der ökonomische Ansatz, besonders bei der Anwendung auf außerwirtschaftliche, vor allem nichtmonetäre, Zusammenhänge quasi am Rande der Tautologie lustwandelt. Das ökonomische Prinzip - hier: die Kosten einer Übertragung eines Ansatzes auf andere Lebensbereiche - wirkt hier also ironischerweise gerade gegen den ökonomischen Ansatz, oder genauer: er liefert eine gute Begründung gegen den Universalitätsanspruch des 'Ökonomischen Imperialismus'<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Siehe dazu *Lampert, H.*, „Denken in Ordnungen“ als ungelöste Aufgabe, in: *Jahrb. f. Nationalök. u. Stat.*, Bd. 206/4-5, S. 446-456; Ders., *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 4. Aufl., Berlin usw. 1996; *Engelhardt, W.W.*, Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der Sicherung, Subsidiarität und Sozialpolitik, in: *Kleinhenz, G.* (Hg.), *Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft*, Festschr. z. 65. Geburtstag v. Heinz Lampert, Berlin 1995, S. 3-28; Ders., *Grundprobleme einer personalen Anthropologie und kritizistischen Gemeinwohlkonzeption*, S. 88 ff. Zu den spezifischen u.s.amerikanischen Entwicklungen vgl. *Reuter, N.*, *Der Institutionalismus*, Marburg 1994; *Schellschmidt, H.*, *Ökonomische Institutionenanalyse und Sozialpolitik*, Marburg 1997.

<sup>30</sup> *Albert, H.*, *Die Idee rationaler Praxis und die ökonomische Tradition*, S. 17 ff., u. bereits Ders., *Der Gesetzesbegriff im ökonomischen Denken*, S. 148 ff. Siehe auch *Kirchgässner, G.*, *Homo Oeconomicus*, S. 201 ff.

<sup>31</sup> *Nutzinger, H.G.*, *Zwischen Universalgeschichte und ökonomischem Imperialismus*, in: Ders., *Zwischen Nationalökonomie und Nationalgeschichte*, Marburg 1995, S.223-253, hier S. 247 f. Vgl. auch *Osterloh, M.*, *Vom Nirwana-Ansatz zum überlappenden Konsens: Konzepte der Unternehmensethik im Vergleich*, in: *Nutzinger, H.G.* (Hg.), *Wirtschaftsethische Perspektiven III*, S. 203-229, hier S. 221 ff.

### **C. Institutionen jenseits von Angebot und Nachfrage in der Marktwirtschaft zur Bekämpfung eines Übermaßes an „Ökonomismus“**

Arthur Rich schreibt in Band II seiner „Wirtschaftsethik. Marktwirtschaft, Planwirtschaft, Weltwirtschaft aus sozialetischer Sicht“<sup>32</sup> zur Sinnfrage in der Wirtschaft und über die darin enthaltene ethische Dimension in weiterer Präzisierung der Ökonomismus-Position: „Vorbereitet schon durch die 'Klassiker' der Nationalökonomie von Adam Smith bis David Ricardo hat sich in den Wirtschaftswissenschaften eine Betrachtungsweise breit gemacht, die man als 'Ökonomismus'<sup>33</sup> zu bezeichnen pflegt. Für ihn (den Ökonomen W.W. Eng.) ist typisch, daß er alle Erscheinungsformen des gesellschaftlichen Lebens ausschließlich oder doch überwiegend vom Standpunkt des rational Wirtschaftlichen und der materiellen Produktivität beurteilt. Danach erscheint die Wirtschaft als eine Ordnung *sui generis*, die in sich selber ruht, ihren eigenen 'natürlichen' Gesetzen folgt, wie das auf ihre Weise bereits die Physiokraten der Aufklärungszeit geltend gemacht hatten und es in der heutigen Evolutionsökologie und Soziobiologie auf naturwissenschaftlicher Grundlage erneut zum Zuge kommt“<sup>34</sup>.

„Es versteht sich“ - fährt der Autor fort - „daß falls man sich der ökonomistischen Betrachtungsweise hingibt, die Sinnfrage in der Wirtschaft, wenn sie sich überhaupt noch stellt, von der Ökonomie als einer Seinswissenschaft zu beantworten ist, die sich mit den Kausalitäten wirtschaftlicher Prozesse und wirtschaftlichen Verhaltens befaßt. Und es versteht sich weiter, daß dann dem Ethischen keine oder höchstens nur ganz am Rande Bedeutung zukommen kann“<sup>35</sup>. Max Weber hat dazu in seinem berühmten Werk „Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus“ (1904/05) bekanntlich bereits vor bald hundert Jahren gemeint: „Indem die Askese die Welt umzubauen und in der Welt sich auszuwirken unternahm, gewannen die äusseren Güter dieser Welt zunehmende und schließlich unentrinnbare Macht über den Menschen, wie

---

<sup>32</sup> Gütersloher Verlagshaus Gerhard Mohn 1990.

<sup>33</sup> Siehe dazu grundlegend *Weisser, G.*, Beiträge zur Gesellschaftspolitik, hg. v. *Katterle, S./Mudra, W./Neumann, L.F.*, Göttingen 1978, S. 542-601.

<sup>34</sup> Zu einer früher fundierten Kritik der Soziobiologie auf naturrechtlicher Basis vgl. *Koslowski, P.*, Evolution und Gesellschaft (1984), 2. Aufl., Tübingen 1989.

<sup>35</sup> *Rich, A.*, Wirtschaftsethik II, S. 15.

niemals zuvor in der Geschichte<sup>36</sup>. Und Erich Fromm schrieb im Anschluß auch an Friedrich Wilhelm Hegel und Karl Marx den Satz, daß „hinter der christlichen Fassade“ eine „neue geheime Religion - die 'industrielle Religion', entstand, die mit „echtem Christentum“ sogar unvereinbar sei<sup>37</sup>.

„Richtig an dieser Sicht der Dinge ist“ - wiederum laut Rich -, „zweifelsohne, daß jede Bemühung, ethisch auf die Gestaltung der Wirtschaft und des Verhaltens der in ihr Tätigen einzuwirken, das ökonomisch Sachgemäße zu beachten hat. Es kann im wirtschaftlichen Geschehen ethisch nie vertretbar sein, was dem Sachgemäßen schlechthin widerspricht. Allein, das besagt noch lange nicht, daß sich das zu Sollende in der Wirtschaft, welches sich in deren Zweck- oder Sinnbestimmung artikuliert, aus dem empirisch faßbaren So-Sein, metaphorisch gesprochen aus ihrer 'Natur', abzuleiten wäre. Das käme einem naturalistischen Fehlschluß gleich, der logisch widersinnig ist<sup>38</sup>. Wo immer dergleichen versucht wird, da wird nämlich keineswegs 'voraus-setzungslos' gedacht, da werden vielmehr unter der Hand wert-, und damit sollensbestimmende Voraussetzungen eingeführt, die freilich dadurch den Anschein des Sachgemäßen erhalten, daß man sie mit dem Vernünftig-Natürlichen als dem Allgemeingültigen und Notwendigen in eins setzt“<sup>39</sup>.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß durch die ökonomistische Ideologie und Ontologie bestimmte Phänomene mit ihren meist ungeklärten Leitbildvoraussetzungen mehr oder weniger psychopathischer Art<sup>40</sup> in den heutigen

---

<sup>36</sup> Weber, M., Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I, Taschenb., 9. Aufl., Tübingen 1989, S. 203 f.

<sup>37</sup> Fromm, E., Analytische Charaktertheorie, GA., Bd. II, S. 364 ff. u. hier S. 373. Zum Verhältnis Christentum-Wirtschaft vgl. auch Katterle, S./Rich, A. (Hg.), Religiöser Sozialismus und Wirtschaftsordnung, Gütersloh 1980; Rich, A., Wirtschaftsethik, I. Bd., 2. Aufl., Gütersloh 1985.

<sup>38</sup> Rich, A., Wirtschaftsethik II, S. 16. Kirchgässner ergänzt freilich eine solche Aussage durchaus zutreffend durch den Satz: „Genausowenig darf man allerdings dem ideologischen Fehlschluß verfallen, indem man (gesellschaftliche) Verhältnisse als realisierbar ansieht, weil man sie für wünschenswert bzw. moralisch gerechtfertigt ansieht“, vgl. Homo Oeconomicus, S. 228.

<sup>39</sup> Rich, A., Wirtschaftsethik II, S. 16. Zur von Weisser aufgeworfenen Frage, ob nicht schon aus rein logischen Gründen der Ökonomismus abzulehnen ist, siehe Engelhardt, W.W., Möglichkeiten einer Wissenschaft von der Sozialpolitik, in: ZfgSt., 130/3. Bd., 1974, S. 545-564, hier S. 559 ff.

<sup>40</sup> Vgl. dazu im Anschluß an eine Fülle von Veröffentlichungen hier nur Engelhardt, W.W., Möglichkeiten einer Wissenschaft von der Sozialpolitik; Ders., Die Frage der Auswirkungen von Ökonomisierungs- und Ökonomismustendenzen auf die Sozialisati-

westlichen Volkswirtschaften und hier jeweils besonders im Geld-, Kredit- und Versicherungsbereich eine sehr bedeutende Rolle spielen. Aber auch außerhalb dieser Bereiche haben sie eine ständig zunehmende Wichtigkeit erhalten, wie z.B. Christian Watrin mit einigen Beispielen belegt hat: „Die Kalkulation des Wertes des menschlichen Lebens oder einzelner Körperteile, die Organ- und Blutspende mit Bezahlung, der Handel von Leichenteilen für experimentelle oder andere Zwecke, die monetäre Gewichtung von Unfall- oder Todeswahrscheinlichkeiten beim Straßenbau, die Sicht der Ehe unter Nutzen- und Kostengesichtspunkten, das Zeugen von Kindern unter Konsum- und Investitionskriterien und die Tirage bei Massenunfällen“<sup>41</sup>. Insbesondere aber wurde mit den Kapitalliberalisierungen der Nachkriegszeit „der Geist aus der Flasche eines weltweit mit gewaltigen Finanzmitteln operierenden Kapitalismus bewußt freigesetzt“, wie der frühere Landesbankpräsident Wilhelm Nölting bereits vor einigen Jahren in der Krisensituation einer Bank die Situation treffend charakterisiert hat<sup>42</sup>.

Diese Entwicklungen müssen jedoch entgegen nicht selten anzutreffender Auffassung keineswegs schlechthin hingenommen werden, wenn sie im installierten Kapitalismus auch kaum mehr zur Gänze zu beseitigen sind<sup>43</sup>. Zu den auch wirtschaftlich wichtigen Widerlagern des Ökonomismus in der Marktwirtschaft, die seine Wirkungen wenigstens abzumildern vermögen, gehören seit langem der demokratische Staat mitsamt seiner Staatswirtschaft, ferner bestimmte Ausprägungen der Sozial- und Gesellschaftspolitik sowie auch das Genossenschaftswesen. Leider ist nun freilich zu konstatieren, daß im Verlaufe der letzten hundert Jahre selbst diese Widerlager nicht unbeeindruckt von ökonomistischen Transformationen blieben. Mit anderen Worten: Es ist festzustel-

---

on und zu den Voraussetzungen der Gegensteuerung mittels Sozialpolitik, Sozialpädagogik und Kooperation, in: *Soz. Fortschr.*, 30. Jg., 1981, S. 10-18 u. 41-44; Ders., Konzeptionen und Institutionen jenseits von Angebot und Nachfrage, in: *Claussen, C.P./Hahn, O./Kraus, W.* (Hg.), *Umbruch und Wandel. Herausforderungen zur Jahrhundertwende*. Festschr. f. Carl Zimmerer, München/Wien 1997, S. 623-640, hier S. 628 ff.

<sup>41</sup> Watrin, Chr., Geld - Maßstab für alles? In *Hesse, H./Issing, O.* (Hg.), *Geld und Moral*, München 1994, S. 167-178, hier S. 173. Vgl. auch *Zachert, H.L.*, *Korruption - Gefahr für Wirtschaft und Verwaltung*, in: *Claussen, C.P./Hahn, O./Kraus, W.* (Hg.), *Umbruch und Wandel*, S. 93-104.

<sup>42</sup> Nölting, W., Die Finanzwelt vor sich selber schützen, in: *Die Zeit* v. 5.11.1993.

<sup>43</sup> Vgl. dazu bereits *Röpke, W.*, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 3., veränd. Aufl., Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1961, S. 183 ff. Auf Röpke geht auch der Begriff einer „widergelagerten Gesellschaftspolitik“ zurück.



len, daß die genannten Institutionen und die dazugehörigen Politikzweige seit langem selbst in den Strudel ökonomistischer Entwicklungen geraten sind. Für die Sozialpolitik trifft dies im Zeichen der „Monetarisierung von Sozialleistungen“ (H. Achinger) teilweise bereits seit Jahrzehnten zu<sup>44</sup>. Entsprechendes gilt aber auch für viele Staats- und Kommunalunternehmen, die staatlichen Überwachungsbehörden und in den letzten Jahrzehnten selbst für das Genossenschaftswesen. Letzteres besonders dort, wo sich die Kooperativen - wie in Deutschland - von den früheren Traditionen freigemeinnütziger bzw. freigewirtschaftlicher Verhaltensweisen und eines entsprechenden Verständnisses derselben unbewußt oder bewußt entfernt haben, z. B. durch den Aufbau umfangreicher Nichtmitgliedergeschäfte innerhalb von „Marktbeziehungs-“ bzw. „Integrierten Kooperativen“<sup>45</sup>.

### **D. Der „ethische Kognitivismus“ des Kritizismus und John Rawls überlappende Konsensvorstellungen als weiterführende Konzeptionen**

Der Rich-Schüler Hans-Peter Balz stellt in seinem kürzlich veröffentlichten Beitrag „Auf der Suche nach Kriterien für die Wirtschaftsethik“ die mindestens seit Gunnar Myrdal, Gerhard Weisser und Siegfried Katterle bekannte und heute besonders zeitgemäße Frage, ob man die zweifellos noch immer von vielen erstrebte „normative Abstinenz“ überwinden könne, ohne dabei in eine neue hierarchische Dominanz-Ethik mit Begründungen oder gar substantiellen Letztbegründungen wertrealistischer Art zu verfallen. Er fragt demgemäß: „läßt sich eine Ethik entfalten, die, ohne dogmatisch zu sein, dennoch Verbindlichkeit hervorzubringen imstande ist, d.h. Zustimmung zu Sätzen als Regeln des Handelns erreichen kann“. Es geht Balz dabei darum, eine Methode zu gewin-

---

<sup>44</sup> Vgl. z.B. *Achinger*, H., Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg (1958), 3. Aufl., Frankfurt/M.1979; *Widmaier*, H.P., Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek 1976, S. 35 ff.; *Lampert*, H., Lehrbuch der Sozialpolitik, S. 118 ff.

<sup>45</sup> Vgl. dazu *Dülfer*, E., Betriebswirtschaftslehre der Genossenschaften und vergleichbarer Kooperative, 2, überarb. u. erweit. Aufl., Göttingen 1995, besond. S. 94 ff.; *Engelhardt*, W.W., Die Gründung der „Preußischen Central-Genossenschaftskasse“ und deren Tätigkeit - ein Beispiel für erfolgreiche, uneigennützige Staatshilfe im Genossenschaftsbereich, in: ZfgG, Sonderheft, Hundert Jahre Genossenschaftliches Spitzeninstitut, Göttingen 1995, S. 11-31; Ders., Zur Diskussion der „Economie sociale“ und des „Communitarism“ - aus deutscher Sicht, in: *Henkel*, H.A./*Romahn*, H. (Hg.), Euro und Beschäftigung, Kölner Schr. z. Sozial- und Wirtschaftspol., Bd. 29, Regensburg 1996, S. 107-133.

nen, die es gestattet, eine eigene hypothetisch festgelegte Handlungsorientierung „regulativ“ - im Sinne von Kant, aber möglicherweise auch in einem zusätzlichen kybernetischen Sinne - an normativen Grundwerten bzw. dynamischen Kriterien im Zuge der Konkretisierung zu prüfen. „D.h. die praktikablen, sowohl normativ geklärten 'rechten' wie positiv-wissenschaftlich 'richtigen' Handlungsorientierungen ... sind dabei durch den Akteur ... selber zu verantworten“<sup>46</sup>.

Margit Osterloh hat dazu in einem gelungenen Vergleich der heute im deutschen Sprachraum führenden unternehmensethischen Konzeptionen von Horst Steinmann/ Albert Löhr, Peter Ulrich und Karl Homann vorgeschlagen, entgegen Homann und teilweise wohl auch contra Peter durchaus am ethischen Kognitivismus und damit an einer letztlich metaphysisch verankerten deontologischen Position festzuhalten. Sie bejaht mithin eine Richtung, die nicht nur wie die Ökonomik Homanns und seiner Mitarbeiter<sup>47</sup> oder wie Kirchgässner utilitaristisch oder zumindest doch „konsequenzialistisch“ argumentiert. Vielmehr geht sie im Sinne Kants davon aus, daß man durch den Gebrauch der Vernunft über regulative Ideen durchaus einen Zugang zu rational begründbaren Normen finden kann, darunter auch zu nichtökonomisch-kulturellen. „Der Kognitivismus gibt sich also nicht mit den faktisch bestehenden Interessen von Individuen zufrieden, sondern will diese in Richtung gerechtfertigter Interessen als regulativer Idee verbessern“. Er stellt insofern - wie es bekanntlich bei der Verfolgung leitbildorientierter meritorischer Politikerziele immer der Fall war und, ohne damit Diktaturen zu bejahen, weiterhin zutrifft - nicht in mehr oder weniger wertskeptizistischer Position ausschließlich auf die Wirkungen des Handelns ab, vielmehr auch unmittelbar auf moralische Intentionen<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Balz, H.-P., Auf der Suche nach Kriterien für die Wirtschaftsethik, in: *Nutzinger*, H.G. (Hg.), *Wirtschaftsethische Perspektiven III*, S. 13-60, hier S. 13 f. u. 38. Siehe auch die neueren Publikationen von *Etzioni*, A., *Jenseits des Egoismus-Prinzips* (1988), Stuttgart 1994; Ders., *Die Entdeckung des Gemeinwesens* (1993), Stuttgart 1995.

<sup>47</sup> Siehe z.B. auch *Pies*, I., *Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus*, Tübingen 1993.

<sup>48</sup> *Osterloh*, M., *Vom Nirwana-Ansatz zum überlappenden Konsens*, S. 203-229, hier S. 205. Die Verinnerlichung von Werthaltungen als eines der wesentlichen Merkmale von Moral betont auch *Etzioni*, wenn er schreibt: „Die Menschen betrachten Werte als ihr Eigenes und nicht als äussere Bedingungen, denen sie sich lediglich anpassen“. Vgl. *Etzioni*, A., *Über den Eigennutz hinaus*, in: *Wieland*, J. (Hg.), *Wirtschaftsethik und Gesellschaft*, Frankfurt/M. 1993, S. 109-133, hier S. 114. Siehe zu den vorst. angespr. u. zu damit verwand. philosoph. Positionen auch die folgenden 4 Überblicksartikel in *Nida-Rümelin*, J. (Hg.), *Angewandte Ethik*, Stuttgart 1996: Ders., *Theoretische und ange-*

Die heute einflußreichste kognitivistische Ethik im deutschsprachigen Raum ist nun zweifellos die Diskursethik bzw. Dialogethik von Jürgen Habermas und anderen, die ähnlich der Position von John Rawls in Großbritannien entscheidend durch die Philosophie Immanuel Kants geprägt worden ist. Sowohl Rawls als auch Habermas neueren Ansichten soll jetzt ein Stück weit gefolgt werden - ohne damit freilich ihre Lehrgebäude hier im ganzen einzubeziehen, zur Diskussion zu stellen und den Konsensansatz zu überschätzen. Es geht uns in Übereinstimmung mit dem Jubilar dieser Festschrift und anderen von Weisser beeinflussten Autoren vor allem darum, mit ihrer Hilfe der Überbetonung der mit dem - grundsätzlich auch von uns geteilten - „demokratischen Standpunkt“ verbundenen tatsächlich geäußerten wirtschaftlichen Interessen bei den bewußt oder unbewußt mehr oder weniger neoklassisch bestimmten Richtungen der Ökonomik kritisch zu begegnen<sup>49</sup>. Politik sollte nach unserer persönlichen Meinung und Lehrmeinung weder technokratisch betrieben werden dürfen noch als Disziplin die unabdingbaren meritorischen Verhaltensweisen insbesondere von Politikern schlechthin als diktatorisch oder doch als elitär verzeichnen<sup>50</sup>.

Es scheint uns darüber hinaus an der Zeit zu sein, gegenüber Vorstellungen ausschließlich zweckrationaler Setzung ökonomisch-informationeller Präferenzen und Anpassungsanreize unter vorzugsweiser Beachtung restriktionsbestimmter Entscheidungssituationen und Rahmenbedingungen und bei Vernachlässigung moralisch-ethischer und sonstiger intentionaler Wertvorstellungen - sie werden zum Teil vorschnell in das Reich reiner Utopie verwiesen - mehr Zurückhaltung als bisher üblich walten zu lassen. In diesem Zu-

---

wandte Ethik: Paradigmen, Begründungen, Bereiche, S.2-85; Ders., Politische Ethik I: Ethik der politischen Institutionen und der Bürgerschaft, S. 138-153; *von der Pforden*, D., Rechtsethik, S. 200-289; *Zimmerli*, W. Ch. u. *Aßländer*, M., Wirtschaftsethik, S. 290-345.

<sup>49</sup> Vgl. erneut *Kirchgässner*, G., *Homo Oeconomicus*, S. 42 ff. u. 184 ff. Siehe z.B. auch *Frey*, B. S., *Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik*, München 1981; *Buchanan*, J.M., *Die Grenzen der Freiheit* (1975), Tübingen 1984.

<sup>50</sup> In gleichem Sinne auch *Katterle*, S. in seiner in Fußnote 2 zitierten Rezension des *Kirchgässner-Buches*, hier S. 572, und ausführlicher Ders., *Wohlfahrtsökonomik und Theorie der Staatswirtschaft*, in: *Finanzarchiv NF*, Bd. 30, 1971, S. 14-26. Vgl. auch *Thiemeyer*, Th., *Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip*, Berlin 1970, z.B. S. 183 ff.; Ders., *Theorie der öffentlichen Güter als ökonom(ist)ische Staatstheorie*, in: *Oettle*, K. (Hg.), *Öffentliche Güter und öffentliche Unternehmen*, Baden-Baden 1984, S. 73-89, besond. S. 78 ff.; *Schulz-Nieswandt*, F., *Bedarfsorientierte Gesundheitspolitik*, Regensburg 1992.

sammenhang ist vor allem auch zu bestreiten, daß der Idealtypus „Homo Oeconomicus“, der regelmäßig die Grundlage angeblich ausschließlich positiver entscheidungslogisch-informationeller und zugleich empirisch-theoretischer Ableitungen darstellt, in der Regel keineswegs die tatsächlichen Eigenschaften wirklicher Handelnder vollständig genug abbildet und außerdem auf normative Implikationen gänzlich verzichtet. Ein solches Idealbild eignet sich - entgegen Popper, von Hayek, Albert, Buchanan und ihren Nachfolgern Homann, Kirchgässner, Pies u.a. - in vielen Fällen nicht einmal als ausreichende Basis zur Gewinnung von „Erklärungsskizzen“ bzw. „Erklärungen im Prinzip“ und zur Installierung darauf gegründeter idealer Rahmenordnungen als Quasi-Institutionen, in denen in fortgeschrittenen Marktwirtschaften angeblich allein noch über Moral entschieden werden kann<sup>51</sup>.

Wir plädieren im einzelnen dafür, in direkterer Weise an Kants eher wert-rationale Gesinnungs- und Verantwortungs-Intentionen intrinsischer Motivation und seine regulativen Ideen anzuknüpfen, wesentlich ergänzt allerdings durch die weiterführenden Vorstellungen von John Rawls über die Gerechtigkeit, dem vom gleichen Autor neuerdings stärker beachteten politischen „Faktum der Pluralität“ und seiner These vom gesellschaftlich herstellbarem „overlapping consensus“. Dabei handelt es sich um Positionen, welche zuletzt auch durch Birger P. Priddat und Jürgen Habermas im Sinne genauer Unterscheidung von „vernünftig“ und „rational“ weiter präzisiert worden sind<sup>52</sup>. Eine intrinsische Motivation wird dabei, wie auch Weisser in seinen Forschungen etwa zur Genossenschafts- und Sozialpolitik stets beachtet hat, in erster Linie durch das wertgeleitete Interesse an einer Tätigkeit - ihrem „Vollzug“ - bestimmt ge-

---

<sup>51</sup> Siehe dazu auch die übereinstimmenden Ausführungen bei *Osterloh, M.*, Vom Nirwana-Ansatz zum überlappenden Konsens, S. 210 ff., u. d. dort angegebene Literatur.

<sup>52</sup> Vgl. vor allem *Kant, I.*, Taschenbuch-Werkausg. in 12 Bänden, hg. v. *Weischedel, W.*, insbes. Bd. III., Kritik der reinen Vernunft, 12. Aufl., Frankfurt/M. 1992; Bd. VIII, Die Metaphysik der Sitten, 10. Aufl., Frankfurt/M. 1993; Bd. XI, Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik, 10. Aufl., Frankfurt/M. 1993; *Rawls, J.*, Eine Theorie der Gerechtigkeit (1971), suhrk. taschenb., Frankfurt/M. 1975; Ders., Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989, hg. v. *Hinsch, W.*, Frankfurt/M. 1992; Ders., Political Liberalism, New York 1993; *Priddat, B.P.*, Stabilität, Konsens und Kontingenz, in: *Pies, I./Leschke, M.* (Hg.), John Rawls' politischer Liberalismus, Tübingen 1995, S. 195-218; *Habermas, J.*, Die Einbeziehung des Anderen, 2. Aufl., Frankfurt/M. 1997, hier S. 65-94 u. 95-127.

dacht, nicht wie eine extrinsische, ausschließlich durch zweckrationale Belohnung oder Bestrafung des „Ergebnisses“ ausgelöst gesehen<sup>53</sup>.

Ein überlappender Konsens im Sinne von Rawls erfordert zusätzlich empirische Aussagen zur Fundierung der ethischen Positionen. Er setzt allerdings auch voraus, daß ethische Normen mit universellem Geltungsanspruch aufgegeben bzw. erheblich relativiert werden. Zwar ist der am Faktum der Pluralität orientierte überlappende Konsens laut Osterloh „keine eigenständige Moral, sondern vielmehr ein Extrakt der vielen partikularen Moralen. Aber genau aus diesem Grund ist er selber moralischer Art und nicht mit non-kognitivistischen Positionen vereinbar. Im Ergebnis bedeutet dies ein Primat der (kognitivistischen) Ethik über die Ökonomik“, anders als dies anscheinend die mehr oder weniger neoklassisch beeinflussten Ökonomen für möglich halten<sup>54</sup>. Die dabei interessierenden „höherrangigen Interessen“ entstammen der Kant-Rawlschen Unterscheidung von „vernünftig“ und „rational“, die von Habermas voll geteilt wird. Das Vernünftige hat dabei erstens vor dem Rationalen Vorrang, ist zweitens mit jeglicher rationaler Entscheidungstheorie unvereinbar, drittens bei seiner Realisierung indes jeweils mit einer Tugendpraxis verknüpft<sup>55</sup>.

Wie gestützt auf sein Studium der Kantischen Philosophie im ersten Umriß bereits Johann Heinrich von Thünen erkannt haben dürfte, kann ohne intrinsische Motivation - d.h. den krassen Egoismus von Dilemmastrukturen und insbesondere etwa des „Gefangenendilemmas“ überwindende Beweggründe - weder eine demokratische Rahmenordnung entstehen, noch ist ohne sie innerhalb einer gegebenen Ordnung oder Teilordnung damit zu rechnen, daß ethische Defizite wirtschaftlichen Verhaltens erkannt und kürzer- oder längerfristig über-

---

<sup>53</sup> Vgl. z.B. *Weisser*, G., Beiträge zur Gesellschaftspolitik, S. 702 ff. Siehe auch *Katterle*, S., Normative und explikative Betriebswirtschaftslehre, S. 87 ff.

<sup>54</sup> Vgl. *Osterloh*, M., Vom Nirwana-Ansatz zum überlappenden Konsens, S.211 f., im Anschluß an *Rawls*, J., Eine Theorie der Gerechtigkeit, S. 630, Ders., Die Idee des politischen Liberalismus, S. 255 ff. u. 293 ff.; Ders., *Political Liberalism*, pp. XVIII u. 208. Zur Kritik ethischer Normen m. universeller Geltung vgl. auch *Engelhardt*, W.W., Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der Sicherung, Subsidiarität und Sozialpolitik, S. 27 f.

<sup>55</sup> Siehe *Priddat*, B.P., Stabilität, Konsenz und Kontingenz, bes. S. 199 ff.; *Habermas*, J., Die Einbeziehung des Anderen, besond. S. 77 ff. u. 108 ff. Allerdings läßt Habermas bezüglich der tatsächlichen Herstellbarkeit des überlappenden Konsenses zumindest vorerst Skepsis erkennen. Auch trennt er zwischen dem „politische(n) oder rechts-staatliche(m) Liberalismus“ im Sinne von Rawls und dem „Kantischen Republikanismus“, zu dem er sich bekennt; vgl. ebd., S. 123 ff.

wunden werden. Eine solche These würde jedenfalls Thünens unablässiges Eintreten für die Entwicklung seiner von den klassischen Lohntheorien Smiths, Ricardos und anderer Klassiker abweichenden  $\sqrt{ap}$ -Theorie und die praktische Verwirklichung der Gewinnbeteiligung und anderer institutioneller sozialer Innovationen zugunsten seiner Landarbeiter in Tellow erklären<sup>56</sup>. Der frühe Sozialliberale Thünen dachte und handelte offenbar bereits tugendhaft nach dem Motto des „tit for tat“ (R. Axelrod): „Tue das, was Dir, wenn alle Anderen ebenso handeln, zum Heil gereichen würde, und bringe willig die Opfer, die dies Prinzip fordert, wenn Andere dasselbe nicht befolgen“<sup>57</sup>.

„Moralisches Kapital entsteht“ - schreibt ihre Position zusammenfassend Osterloh zu recht - „durch die Herstellung von gemeinsamen Präferenzen, Normen und Wahrnehmungsmustern. Diese sind in vielen Situationen ein wirkungsvolleres Koordinationsinstrument als ökonomische Restriktionen. Sie sind jedoch nicht mit extrinsischen Anreizen steuerbar. Vielmehr kann angenommen werden, daß intrinsische Motivation in erster Linie durch Fairneß, Herstellung persönlicher Beziehungen in überschaubaren Gruppen und durch partizipative Entscheidungen gefördert wird“. Ohne intrinsische Motivation könne „weder eine demokratische Rahmenordnung entstehen, noch ist innerhalb einer gegebenen Rahmenordnung damit zu rechnen, daß ethische Ordnungsdefizite erkannt werden. Die intrinsische Motivation ist also ein schützenswertes Gut, das pfleglich behandelt werden sollte. Dies ist um so mehr der Fall, als die Hypothese realistisch erscheint, daß intrinsische Motivation sehr viel schneller zerstört als wieder aufgebaut werden kann“<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Außer der in Fußnote 25 genannten Literatur siehe auch *Engelhardt, W.W.*, Rezension von Kurt W. *Rothschild*, Ethik und Wirtschaftstheorie, Tübingen 1992, in: *ZöglU.*, Bd.17/1, 1994, S. 133-135; Ders., Soziale und genossenschaftliche, politische und pädagogische Aspekte in der Arbeit J.H. von Thünens, in: *ZfgG.*, Bd. 45, 1995, S. 83-105, hier besond. S. 90 ff..

<sup>57</sup> *von Thünen, J.H.*, Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie (1826/1850), Berlin 1990, S. 479. Damit identisch ist die Briefstelle in *Schumacher, H.*, Ein Forscherleben, 2. Aufl., Rostock u. Ludwigslust 1883, S. 137 ff. Den ersten Hinweis auf die zweifellos naheliegende Interpretation dieses Thünensatzes im Sinne der kooperativen Spieltheorie von Robert *Axelrod* (*The Evolution of Cooperation*, New York 1984) verdankt der Verfasser Wolfram Elsner.

<sup>58</sup> *Osterloh, M.*, Vom Nirwana-Ansatz zum überlappenden Konsens, S. 214 f. im Anschluß an *Frey, B.S./ Bohnet, I.*, Die Ökonomie zwischen extrinsischer und intrinsischer Motivation, in: *Homo oeconomicus*, Bd. XI/1, S. 1-19. Vgl. aus der Genossenschaftstheorie auch bereits *von Brentano, D.*, Grundsätzliche Aspekte der Entstehung von Genossenschaften, *Schr. z. Genossenschaftsw. u. z. öff. Wirtsch.*, Bd. 1, Berlin 1980, be-

## **E. Eintreten für eine erneuerte „kooperative Organisationskultur“, unter Einbeziehung ideeller Sinngehalte der Genossenschaften und des gesamten „Dritten“ bzw. „Nonprofit“- Sektors**

Die im vorigen Abschnitt zuletzt skizzierten Überlegungen spielen in der Diskussion um „Unternehmenskultur“, „Organisationsentwicklung“, „organisationales Lernen“ und nicht zuletzt „Innovationsforschung“ gegenwärtig entweder bereits eine bedeutende Rolle oder sie könnten dies zumindest in absehbarer Zeit tun. Osterloh schreibt dazu speziell zum letztgenannten Stichwort: „Gegenstand einer Wirtschafts- und Unternehmensethischen Debatte kann und sollte ... auch sein, daß sie innerhalb oder außerhalb organisationskultureller Konzeptionen die Suche nach neuen Produkten, Produktionsprozessen und auch Konfliktlösungsverfahren möglichst erleichtert, d.h. daß sie die volks- oder betriebswirtschaftliche Innovationsforschung befruchtet“. Wie die Autorin zeigt, würde jedenfalls eine interdisziplinär angelegte ethische Konzeption, wie sie heute am ehesten von Peter Ulrich sowie von Horst Steinmann und seiner Schule vertreten wird, dies leisten können. D. h., sie würde nach ihrer Ansicht „den Alternativenraum für strategische Aktivitäten nicht einengen, sondern erweitern“. Dies aber würde nicht zuletzt auch eine Alternative zum „ökonomischen Imperialismus“ z.B. eines Gary S. Becker und vieler anderer neoklassisch beeinflusster Autoren - bedeuten, d.h mindestens bestimmten Ausprägungen des Ökonomismus erfolgreich begegnen lassen, mit erheblichen Konsequenzen der Erneuerung früherer oder heute nur noch ansatzweise vorhandener Organisationskulturen<sup>59</sup>.

Geht man im Sinne des „Symbolischen Interaktionismus“ und der mehr oder weniger daran anknüpfenden „Ethno-Methodologie“ der Soziologen und Ethnologen sowie speziell des kulturtheoretischen betriebswirtschaftlichen Ansatz-

---

sond. S. 58 ff., 111 ff. u. 177 ff.; Engelhardt, W.W., Allgemeine Ideengeschichte des Genossenschaftswesens, Darmstadt 1985, S. 55 ff. u. 64 ff.

<sup>59</sup> Osterloh, M., Vom Nirwana-Ansatz zum überlappenden Konsens, S. 217 f. u. 221 ff., im Anschluß an Steinmann, H./Löhr, A., Unternehmensverfassung und Unternehmensethik. Eine notwendige Abgrenzung, in: Die Unternehmung, Jg. 41, S.451-457; Ulrich, P., Unternehmensethik und Gewinnprinzip, in: Nutzinger, H.G. (Hg.), Wirtschaftsethische Perspektiven III, S. 137-171 u.v.a. Zur Verteidigung des ökonomischen Imperialismus Beckers vgl. Schramm, M., Ist Gary S. Beckers „ökonomischer Ansatz“ ein Taschenspielertrick? Ebd., S. 231-258. Zur Kritik des ökonomischen Imperialismus siehe früh Boulding, K., E., Economics as a Moral Science, in: AER, Vol. XIX, 1969, pp. 1-12. Zur Innovationsforschung vgl. auch die grundlegende Arbeit von Röpke, J., Die Strategie der Innovation, Tübingen 1977.



zes von Edgar Schein davon aus, daß Organisationen aller Art - wie Unternehmen, Verbände und sonstige Mikro- und Meso-Einheiten der verschiedenen Sektoren einer Volkswirtschaft - nicht nur kulturelle Eigenschaften „haben“, sondern letztlich gestaltete Kulturen „sind“, ohne mit einer solchen These jedoch Assoziationen von Totalitäten oder der totalitären Ganzheitsforschung zu verbinden, so befindet man sich im Zentrum der heutigen, methodologisch äusserst anspruchsvoll angelegten Organisations-Kulturforschung, die im Detail und in ihrer Ausmünzung für künftige Gestaltungsaufgaben allerdings wohl erst am Anfang steht<sup>60</sup>. In Anknüpfung auch an Edmund Heinen's Thesen über die methodologisch gesicherte Fundierung von Erkenntnissen mit Hilfe mehrdimensionaler Stiltypen und relationaler Gestaltbegriffe geht es dabei wohl darum - jedenfalls nach Osterloh und auch nach hier vertretener Ansicht - den herkömmlichen situativen Ansatz der Betriebswirtschaftslehre ganz erheblich zu verändern, auch durch Einbeziehung ideeller bzw. utopischer Sinngehalte<sup>61</sup>.

Im Sinne des in bestimmter Weise an Max Weber anknüpfenden „interpretativen Paradigmas“ (M. Osterloh) ist die jeweilige gesellschaftliche bzw. soziale Realität „konstruiert“. Sie wird - mit anderen Worten - jeweils erst unter Zuhilfenahme letztlich subjektiv bestimmter Interpretationsleistungen geschaffen und mittels solcher auch verändert bzw. erneuert. Vorhandene Situationsfaktoren - einschließlich darin enthaltener ideeller Sachverhalte - und die Verhaltensweisen von Personen beeinflussen danach zwar die jeweiligen Deutungsmuster. Aber die Deutungsmuster beeinflussen - wohl entgegen Poppers zu weitgehender Abneigung gegenüber Psychologismus und Historismus - auch die Situationsfaktoren und das Verhalten. Mit Hilfe eines „Quantum View

---

<sup>60</sup> Vgl. dazu Schein, E., *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco/ Washington/London 1985; Matenaar, D., *Organisationskultur und organisatorische Gestaltung*, Berlin 1983; Dülfer, E. (Hg.), *Organisationskultur*, 2., erw. Aufl., Stuttgart 1991. Zum Unterschied von Gestalten und Ganzheiten siehe auch Popper, K. R., *Das Elend des Historizismus*, Tübingen 1965, S. 61 ff. und zu allen methodologischen Grundlagen Albert, H. (Hg.), *Theorie und Realität*, 2. Aufl., Tübingen 1972.

<sup>61</sup> Vgl. Osterloh, M., *Methodische Probleme einer empirischen Erforschung von Organisationskulturen*, in: Dülfer, E. (Hg.), *Organisationskultur*, S. 174-185 im Anschluß und in Weiterführung von Heinen, E. et al., *Unternehmenskultur. Perspektiven für Wissenschaft und Praxis*, München u. Wien 1987. Siehe auch Krell, G., *Organisationskultur - Renaissance der Betriebsgemeinschaft?* Ebd., S. 147-160. Zu den heute vergessenen Initiatoren derartiger Forschungen gehört nicht zuletzt auch Gerhard Weisser in seinem mehrbändigen, leider nur im 1. Bd. veröffentlichten betriebswirtschaftlichem Hauptwerk: *Form und Wesen der Einzelwirtschaften. Theorie und Politik ihrer Stile*, 2. Aufl., Göttingen 1949.



of Organizations“ können auf diese Weise selbst interpretative Verfahren zu quantifizierbaren Ergebnissen führen. Neu ist dabei allerdings gegenüber herkömmlichen Verfahren idealtypischer Analysen im Sinne Webers, Alberts und anderer Soziologen und Volkswirte sowie auch abweichend von der bisherigen typologischen Forschung in der Betriebswirtschaftslehre die Stellung des Forschers: „Er versteht sich nicht als objektiven, unbeteiligten Beobachter, sondern als Interaktionspartner der Befragten, deren Lebenswelt zum Ausgangspunkt aller wissenschaftlichen Bemühung gemacht wird“<sup>62</sup>.

Was bedeutet dies alles für eine kulturell orientierte künftige Erforschung und Gestaltung von Kooperationen im allgemeinen und den Genossenschaften sowie den diesen Unternehmen verwandten Kooperativen im speziellen, die sich - wie oben schon bei Behandlung der auch bei ihnen feststellbaren ökonomistischen Ideologie angedeutet wurde - heutzutage besonders in Deutschland allerdings nicht mehr oder doch weniger als früher als Teil des Dritten bzw. Nonprofit- Sektors sehen?<sup>63</sup>

Um mit Eberhard Dülfer zu argumentieren<sup>64</sup>, wurden in den Genossenschaften des vorigen Jahrhunderts und zum Teil auch noch in der Gegenwart über „die materiellen betrieblichen Förderungsbedürfnisse der Genossenschaftsmitglieder und ihrer Betriebe hinaus weitergehende Wertvorstellungen und Wertbegriffe gemeinsam formuliert und im Sinne eines Identitätsbewußtseins internalisiert“. Auf diese Weise entstand nach seinen Worten „eben mehr

---

<sup>62</sup> Siehe *Osterloh, M.*, Methodische Probleme einer empirischen Erforschung von Organisationskulturen, S. 180, u.a. im Anschluß an *Schein, E.*, Organizational Culture and Leadership, S. 14; *Miller, D./Friesen, P.H.*, Organizations - A Quantum View, Englewood Cliffs N.Y. 1984.

<sup>63</sup> Zur neueren Literatur vgl. vor allem *Zerche, J./Herder-Dorneich, Ph./Engelhardt, W.W.* (Hg.), Genossenschaften und genossenschaftswissenschaftliche Forschung, Kölner Genossenschaftswiss., Bd.12, Regensburg 1989; *Dülfer, E./Laurinkari, J.* (ed.), International Handbook of Cooperative Organizations, Göttingen 1994; *Dülfer, E.*, Betriebswirtschaftslehre der Genossenschaften und vergleichbarer Kooperative; *Pester, M.*, Das Prinzip Kooperation, Kölner Genossenschaftswiss., Bd. 19, Regensburg 1993; *Badelt, Chr.* (Hg.), Handbuch der Nonprofit Organisation, Stuttgart 1997; *Engelhardt, W.W.*, Bemerkungen zum „Dritten“ bzw. „Nonprofit“-Sektor, zu dessen Binnendynamik und zur Kommunitarismus-Debatte, in: *Schmale, I./Schönig, W.* (Hg.), Gestaltungsoptionen in modernen Gesellschaften. Festschr. f. Jürgen Zerche, Regensburg 1998 ( in Vorbereitung).

<sup>64</sup> Vgl. *Dülfer, E.*, Die „Unternehmenskultur“ der Genossenschaft - Ein traditionsreiches Thema in neuer Aktualität - (1987), in: *Laurinkari, J.* (ed.), The International Cooperative Movement - Changes in Economic and Social Policy, in Honour of Jerzy Kler, Geneva 1988, pp. 157-188, hier S. 178 f. u. 183 f.

als nur eine organisatorische Struktur ..., etwas, das man wirklich als spezifische Organisationsstruktur ansehen kann“, die sich auch im wirtschaftlichen Wettbewerb von anderen Institutionen klar unterschied. Bezogen auf diese langjährige Tradition sollte nach Ansicht des Autors zumindest nunmehr, d.h. in der Gegenwart, die überwiegende Nachkriegs-„Tendenz zur weitgehenden Vermeidung werte- oder ideologiebezogener Orientierung im Sinne einer sogenannten rein sachproblembezogenen Geschäftspolitik überdacht werden“. Dies ist eine Ansicht und Lehrmeinung, der hier auf Grund jahrzehntelanger eigener parallel laufender Bemühungen nachdrücklich zugestimmt sei<sup>65</sup>.

Freilich sollte eine neue Organisationskulturentwicklung zur verstärkten Behauptung des Dritten Sektors, die auch bislang für mehr oder weniger „utopisch“ gehaltene selektive Sinnstrukturen keineswegs von vornherein auszuschließen hätte, nicht notwendigerweise in neue Ideologien, d.h. nun selbst wieder - wie der Ökonomismus - mit Allgemeingültigkeitsansprüchen versehene Organisationskultur-Strukturen münden<sup>66</sup>. Die neuen Kooperationen und Kooperativen - z.B. im Gesundheitsbereich, bei den Produktivgenossenschaften oder in der Kommunalwirtschaft<sup>67</sup> bieten sehr aufschlußreiche Beispiele für ei-

---

<sup>65</sup> Verfasser wurde in seinen Ansichten dabei nachhaltig nicht zuletzt durch Gerhard Weissers Lehren und Bestrebungen um ein nicht schlechthin „gemeinwirtschaftliches“, sondern ein unter Beachtung auch des Freiheitswertes betont „freigemeinwirtschaftliches“ bzw. „freigemeinnütziges“ Verständnis des neuzeitlichen Genossenschaftswesens geprägt. Vgl. dazu z.B. *Weisser, G., Gemeinnützigkeit Heute*, Göttingen 1964; *Engelhardt, W.W., Allgemeine Ideengeschichte des Genossenschaftswesens*. Siehe neuerdings auch *Blome-Drees, J., Grundsätzliche Überlegungen zu einem kulturbewußten Management in Genossenschaften*, Sem. f. Genossenschaftsw. d. Univ. zu Köln, Berichte Bd. 19, hg. v. *Zerche, J.*, 1993; *Bonus, H., Das Selbstverständnis moderner Genossenschaften*, Tübingen 1994.

<sup>66</sup> So auch *Hettlage, R., Genossenschaftstheorie und Partizipationsdiskussion*, 2. Aufl., Göttingen 1987, besond. S. 380 ff.; Ders., „Solidarität“ und „Kooperationsgeist“ in genossenschaftlichen Unternehmungen, in: *Arbeitskreis für Kooperation und Partizipation in der Wirtschaft e.V. (Hg.), Kooperatives Management*, Baden-Baden 1990, S. 123-152, hier S. 145; *Fürstenberg, F., Historische und aktuelle Bezüge der Unternehmenskultur-Debatte*, ebd., S. 153-165, hier S. 162 ff.; Ders. *Zur Soziologie des Genossenschaftswesens*, Schr. z. Genossenschaftsw. u. z. öff. Wirtsch., Bd. 35, Berlin 1995, S. 92. Zur Unterscheidung von Utopien und Ideologien siehe z.B. *Fetscher, I., Was ist eine Utopie? Oder zur Verwechslung utopischer Ideale mit geschichtsphilosophischen Legitimationsideologien*, in: *Saage, R. (Hg.), Hat die politische Utopie eine Zukunft?* Darmstadt 1992, S. 58-62.

<sup>67</sup> Vgl. dazu z.B. *Mussons, S., Cooperativismo Sanitario (Health care co-operativism)*, in: *Dülfer, E./ Laurinkari, J. (ed.), International Handbook of Cooperative Organizations*, pp. 173-179; *Engelhardt, W.W., Zur Problematik der Gesundheitsgruppen im*

nen solchen Neubeginn, der nicht zuletzt wieder auf Bürgertugenden eines „Homo Publicus“ (B.P. Priddat) setzt und offensichtlich eine „Kultur der Begründbarkeit“ (B. Flieger) ins Auge faßt.

„Dies kennzeichnet beim Engagement im Unternehmen einen Weg, der ausgehend von den rein zweckbezogenen Verhaltensweisen einer Leistungsgemeinschaft mit ausschließlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen in Richtung einer 'nachprüfbaren Vertrauensgemeinschaft' weist“<sup>68</sup>. Priddat spricht in ähnlicher Weise davon, daß wir es mit einem zivilisatorischen Prozeß zu tun haben, der bestimmte, zu entwickelnde Bürgertugenden erfordert, die „faire soziale Kooperation“ sicherstellen sollen<sup>69</sup>. Oder in Worten von John Rawls konditional ausgedrückt: „Wenn die Bedingungen sozialer Kooperation auf der Grundlage gegenseitiger Achtung bestimmt werden, indem ein für allemal die Grundfreiheiten und Chancen mit ihrem Vorrang festgeschrieben werden, und wenn diese Tatsache selbst öffentlich anerkannt wird, dann gibt es eine Tendenz dahin, daß sich die wesentlichen Tugenden der Kooperation entwickeln“<sup>70</sup>.

---

Gesundheitssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: *Eichhorn, P./Engelhardt, W.W. (Hg.), Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft*, Gedenkschr. f. Theo Thieme, Baden-Baden 1994, S. 81-99; *Flieger, B. Produktivgenossenschaft als fortschrittsfähige Organisation*, Marburg 1996; *Engelhardt, W.W., Utopie und Produktivgenossenschaften - Neue Bemerkungen zu einem wieder aktuell gewordenen alten Thema*, in: *Brazda, J./Kleer, J. (Hg.), Genossenschaften vor neuen Herausforderungen*, Festschrift für Prof. DDr. Juhani Laurinkari, Augsburg 1997, S. 23-50; *Zerche, J., Das Ende der Arbeit und die Zukunft des Genossenschaftssektors*, ebd., S. 319-331; *Baldersheim, H., Die „Free Commune Experiments“ in Skandinavien: Ein vergleichender Überblick*, in: *Banner, G./Reichard, Chr. (Hg.), Kommunale Managementkonzepte in Europa*, Köln 1993, S. 27-41; *Engelhardt, W.W., Hybride Organisationsformen des „Dritten“ bzw. „Nonprofit“-Sektors und die künftige Verwaltungsreform*, in: *Budäus, D. (Hg.), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden 1998 (in Vorbereitung).

<sup>68</sup> *Flieger, B., Produktivgenossenschaft als fortschrittsfähige Organisation*, S. 426. Vgl. auch *Schwendter R., Zur Standortbestimmung der Utopie*, in: *Saage, R. (Hg.), Hat die politische Utopie eine Zukunft*, S. 215-226.

<sup>69</sup> *Priddat, B.P., Stabilität, Konsens und Kontingenz*, *Pies, I./Leschke, M. (Hg.), John Rawls' politischer Liberalismus*, S. 204.

<sup>70</sup> *Rawls, J., Die Idee des politischen Liberalismus*, S. 326. Zu einem eher abweichenden Verständnis der Kooperation kommt im Rahmen der neoklassisch beeinflussten Ökonomie z.B. *Kirchgässner, G., Homo Oeconomicus*, S. 50 ff. u. 158 ff.



# **Die sozialökonomische Institutionenanalyse im Werk Gustav Schmollers - Perspektive gesellschaftlicher Verständigung und institutioneller Regulierung**

Von Henner Schellschmidt<sup>1</sup>

## **A. Einleitung**

Die seit Mitte der 70er Jahre von der Neoklassik lebhaft aufgenommene Diskussion institutionenanalytischer Fragestellungen<sup>2</sup> hat es erfreulicherweise mit sich gebracht, daß auch viele heterodoxe Ansätze einer neuen und aufmerksamen Betrachtung unterzogen wurden. Institutionenanalyse ist somit nicht nur das Thema einer normalwissenschaftlichen Neuorientierung neoklassischer Ökonomie. Sie ist vielmehr auch Gegenstand paradigmatischen Wettbewerbs und theoriegeschichtlicher Rückbesinnung. Hierdurch ist nicht nur der lange in Deutschland kaum beachtete amerikanische Institutionalismus zu neuen Ehren gekommen.<sup>3</sup> Auch europäische Traditionen institutionenbezogenen Denkens erhielten dadurch eine neue Aufmerksamkeit. Insbesondere diejenigen Ökonomen, die nach Ansätzen eines sozialökonomischen Neubeginns fragten, stießen

---

<sup>1</sup> Der Verfasser war einer der beiden letzten wissenschaftlichen Mitarbeiter von Prof. Siegfried Katterle an der Universität Bielefeld. Seine Dissertation entstand zu großen Teilen in dieser Zeit. Der vorliegende Beitrag greift auf einige Abschnitte dieser Arbeit zurück. Vgl. *Schellschmidt, H.* (1997): *Ökonomische Institutionenanalyse und Sozialpolitik*; Marburg 1997.

<sup>2</sup> Siehe hierzu die Übersichten beispielsweise bei *Eggertson T.* (1990): *Economic Behavior and Institutions*; Cambridge, u.a.O. sowie *Richter, R.* (1994): *Institutionen ökonomisch analysiert*, Tübingen.

<sup>3</sup> *Elsner, W.* (1986): *Ökonomische Institutionenanalyse*, Berlin. *Katterle, S.* (1990): Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomik zur Wirtschaftsethik; in: *Ulrich, P.* (Hg.); *Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik*; Bern, S. 123-144. *Reuter, N.* (1994): *Der Institutionalismus - Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie*; Marburg. *Penz, R. /Willkop, H.* (Hg.) (1996): *Zeit der Institutionen - Thorstein Veblens evolutorische Ökonomik*; Marburg.

hier auf einen Fundus weitgehend vergessener oder verdrängter Theorieansätze.<sup>4</sup>

Mittlerweile sind zahlreiche Schriften erschienen, welche die Bedeutung institutionenanalytischer Fragestellungen in den Werken der europäischen Volkswirtschaftslehre des 19. Jahrhunderts dokumentieren. Verwiesen wird hier auf so unterschiedliche Autoren wie Wagner, Böhm-Bawerk, Menger oder die sozialrechtliche Schule. „Nahezu alles“, so meint z.B. Borchardt,

„was im Verlauf der Verfeinerung der Wirtschaftstheorie im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts nach und nach in den Datenkranz der wirtschaftswissenschaftlichen Analyse verwiesen worden ist, gehörte für die meisten deutschen wirtschaftswissenschaftlichen Schriftsteller vor dem Ersten Weltkrieg noch zu den aufregenden Problemen des Faches. Insbesondere waren Institutionen und Rechte ihnen nicht irgendwie gegebene Bedingungskonstellationen wirtschaftlichen Handelns, sondern in hohem Maße Variable eines viel weiter gehenden Systemanspruchs.“<sup>5</sup>

Neben der Österreichischen Schule<sup>6</sup> ist es vor allem die Historische Schule<sup>7</sup>, die sich in diesem Zusammenhang einer besonderen Aufmerksamkeit erfreut. Als einer der prominentesten Ökonomen dieser Rückbesinnung kann dabei der Deutsche Gustav Schmoller gelten. Anlässlich der 150. Wiederkehr seines Geburtstages im Jahr 1988 setzte eine Beschäftigung mit diesem führenden Nationalökonom des deutschen Kaiserreichs ein, die diesem lange Zeit wenig beachteten Mann eine neue Wertschätzung zukommen ließ.<sup>8</sup> Dabei wurden in seinem Werk Grundlagen einer sozialökonomischen Institutionenanalyse auf-

---

<sup>4</sup> Vgl. Althaler, K.S./ Matzner, E./ Prisching, M. (Hg.): Sozioökonomische Forschungsansätze - Historische Genese, Methoden, Anwendungsgebiete; Marburg 1995.

<sup>5</sup> Borchardt, K. (1977): Der 'Property Rights-Ansatz' in der Wirtschaftsgeschichte - Zeichen für eine systematische Neuorientierung des Faches?; in: Kocka, J. (Hg.): Theorien in der Praxis des Historikers; Göttingen, S. 147.

<sup>6</sup> Anstelle einzelner Verweise sei hier z.B. auf die Diskussion im Bd. 6 der Zeitschrift 'Research in the History of Economic Thought and Methodology' (1989) verwiesen.

<sup>7</sup> Priddat, B. (1995): Die andere Ökonomie - Eine neue Einschätzung von Gustav Schmollers Versuch einer 'ethisch-historischen' Nationalökonomie; Marburg. Peukert, H. (1995): Hatte Schmoller eine 'Theorie' - Eine vorläufige Skizze zur Schmoller-Forschung; Diskussionspapier Nr. 16, Lehrstuhl für Volkswirtschaft und Philosophie, Universität Witten/Herdecke. Koslowski, P. (Hg.) (1995): The Theory of Ethical Economy in the Historical School - Wilhelm Roscher, Lorenz von Stein, Gustav Schmoller, Wilhelm Dilthey, and Contemporary Theory; Berlin u.a.O.

<sup>8</sup> Vgl. Schellschmidt, H. (1997) S. 20 mit weiteren Nachweisen.

gezeigt, die ihn zu einer interessanten Referenzfigur für die institutionelle Ökonomie und zum Protagonisten einer 'anderen Ökonomie'<sup>9</sup> machten.

Siegfried Katterle hat in seinem Werk ebenfalls an den Konturen einer 'anderen Ökonomie' gearbeitet. In seinen Arbeiten zeigt sich eine unverwechselbare Mischung aus einer tief empfundenen Religiosität und einer fortschrittlichen demokratisch-sozialistischen Grundposition. Die aus dieser Mischung erwachsene Einschätzung zentraler wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Fragestellungen machte ihn zu einem Verfechter einer sozialökonomischen Renaissance und einer verteilungspolitisch aufmerksamen Ökonomie des gemeinen Wohls. Katterles Interesse richtet sich vornehmlich auf die Gestaltung einer sozial gerechten Wirtschaft. Ziele wirtschaftlichen Handelns und die Funktionen wirtschaftlicher Ordnung sieht er der Regulation einer verantwortlichen und verständigungsfähigen Gesellschaft unterstellt. Aus seiner Sicht ist die Notwendigkeit politischer Bewertung und Entscheidung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Fragen nicht hintergebar. Dies ist bei ihm unverrückbar mit der anthropologischen Grundannahme personaler Verantwortungsbereitschaft und Emphatiefähigkeit verknüpft.

Ein solches Programm verbindet ihn durchaus mit einer Ökonomie, wie sie - bei allen Unterschieden in politischen Fragen und in der wissenschaftstheoretischen Fundierung - auch Schmoller in seiner Zeit wollte. Eine gewisse Nähe wird von ihm durchaus auch anerkannt. So z.B. im Zuge seiner Auseinandersetzungen mit der Stilidee der Sozialen Marktwirtschaft.<sup>10</sup> Auch seine jüngste Erörterung der Möglichkeiten eines irenischen Dialogs zwischen Ökonomie und Theologie verbindet er mit der besonderen Würdigung derjenigen Kräfte des ausgehenden 19. Jahrhunderts, die sich durch die Fähigkeit und die Bereitschaft auszeichneten,

„an der sozialen Reform des Kapitalismus zu arbeiten mit dem Bestreben der Transformation des Kapitalismus in eine aus Markt und vielgestaltiger Regulierung gemischte Ordnung“<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Vgl. Priddat, B. (1995).

<sup>10</sup> Vgl. Katterle, S. (1995): Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft; in: Neumann, L.F./ Schulz-Nieswandt, F. (Hg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft - In memoriam Theo Thiemeyer; Berlin; S. 127f.

<sup>11</sup> Katterle, S. (1996): Der Bedarf der Wirtschaftswissenschaft an ökonomisch informierter wirtschaftsethischer Klärung; Manuskript, Universität Bielefeld, Dezember 1996, S. 2.

Schmoller wird hier ausdrücklich von ihm erwähnt. Ein weiteres verbindet Katterle mit der Person und dem Werk Schmollers. Zu einem frühen Zeitpunkt bearbeitete er die erst heute wieder in der Profession anerkannte Frage der Wirtschaftsethik.<sup>12</sup> Er thematisierte damit eine Erkenntnisphäre ökonomischer Wissenschaft, die ehemals zum Kernbestand und zum besonderen Selbstverständnis der Ethisch-Historischen Schule gehörte und die - wohl auch infolge des falsch verstandenen Postulats der Wertfreiheit von Weber - über viele Jahre keine Reputation in der Profession genoß. Insofern paßt die Bearbeitung der sozialökonomischen Institutionenanalyse im Werk Schmollers in eine Festschrift zu Ehren Siegfried Katterles. Sie ist Anerkennung seiner Beiträge zu zeitgenössischen wirtschaftspolitischen Debatten. Sie würdigt zudem seine Leistungen für die institutionalistische Renaissance im deutschen Schrifttum und die damit einhergehende Wiederentdeckung des amerikanischen Institutionalismus.

## **B. Institutionenökonomie heute**

Hinter der institutionenanalytischen Renaissance steckt das grundsätzliche Interesse an einer Öffnung der Ökonomie gegenüber Erfahrungsbereichen, die vor der weitergehenden Ausdifferenzierung der Gesellschaftswissenschaften zu ihren selbstverständlichen Erkenntnisinteressen gehörten. Es geht in all diesen Ansätzen letztlich um den Versuch, die vielfach beklagte Vernachlässigung institutioneller Fragestellungen in der Ökonomie zu überwinden. Doch die von Borchardt für die alten Richtungen herausgestellte Verbindung von Institutionenanalyse und weitergehenden Interessen an Systemgestaltung ist heute weit weniger verbreitet. Das Bewußtsein einer notwendigen gesellschaftstheoretischen Öffnung der Ökonomie im Zuge der Institutionenthematik ist vielmehr nur zu einem geringeren Maße ausgeprägt bzw. wird nicht offen vorgetragen. Statt dessen dominieren Bemühungen, die Ökonomie zum allgemeinen gesellschaftstheoretischen Analysemuster zu erheben und in diesem Rahmen zu einer eher verengten Betrachtung von Institutionen zu gelangen. Dahinter steht der Anspruch einer rein theoretischen Klärung relevanter Fragen der institutionell vermittelten Gesellschaftsgestaltung jenseits von politisch moderierten gesellschaftlichen Verständigungsprozessen.

---

<sup>12</sup> Katterle, S. (1972): Sozialwissenschaft und Sozialethik; Göttingen.



Ich habe dieses Muster ökonomischer Institutionenanalyse an anderer Stelle als rationalistisch bezeichnet und es von kulturalistischen Ansätzen unterschieden.<sup>13</sup> Beide Ansätze sind folgendermaßen zu unterscheiden. Rationalistische Ansätze - wie beispielsweise der Transaktionskostenansatz oder die Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Ansatz) - unterschlagen zumeist die normative Bedeutung und historische Verfaßtheit institutioneller Gestaltungen. Sie gehen vorrangig der angeblich wertfreien Idee optimaler Allokation (Effizienzpostulat) nach, ohne die Einordnung von Allokationsregimes in Verteilungsräume hinreichend zu beachten. Kulturalistische Ansätze sehen dagegen institutionelle Arrangements in historisch bedingte Entwicklungswege eingebettet und durch normative Selektionen konstituiert. Sie gehen insofern von räumlich und zeitlich begrenzten Entfaltungssphären ökonomischen und sozialen Handelns aus. Zwischen diesen so abgegrenzten Ausrichtungen gibt es zwar Annäherungen.<sup>14</sup> Doch die paradigmatischen Grenzen zwischen neoklassisch geprägter 'Neuer Institutionenökonomie' und institutionalistischen Ansätzen bleiben vorhanden und bedeutsam. Gustav Schmoller ist im Rahmen dieser Unterscheidung der kulturalistischen Richtung zuzuordnen.

## C. Institutionenanalyse im Werk von Gustav Schmoller

### I. Die Person

Gustav Schmoller (1863-1917) kann als der führende deutsche Nationalökonom zur Zeit des Kaiserreiches gelten. Er war Haupt der sogenannten Jüngerer Historischen Schule, Vordenker einer konservativ geprägten Richtung gesellschaftlicher Reform sowie einflußreicher Mitgestalter des damaligen Universitätslebens. Als Person stand er u.a. im Zentrum des Vereins für Socialpolitik, dieses bedeutsamen Zirkels sozialreformerischen Denkens im neu gegründeten Reich, welcher zugleich zum Ausgangspunkt der professionellen Organisation der deutschsprachigen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wurde.

---

<sup>13</sup> Vgl. *Schellschmidt, H.* (1997), S. 37ff.

<sup>14</sup> Siehe u.a. *North, D.* (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*; Cambridge; *Pies, I.* (1993): *Normative Institutionenökonomie - Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus*; Tübingen sowie *Rutherford, M.* (1995): *The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built?*; in: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIX/2, S. 443-451.

Schmollers zentrales Interesse galt der Begründung einer historisch-genetischen Methode der Nationalökonomie. Sein vorrangiges Anliegen war es, theoretisches Denken auf ein umfangreiches empirisches und historisches Wissen zu stützen. Damit wollte er dem theoretischen Apriori reinen Denkens, das er an der klassischen und entstehenden neoklassischen Ökonomie kritisierte, entgegenwirken. Die Grundidee der historischen Methode übernahm er von den Vertretern der älteren Richtung (Roscher, Knies, Hildebrand). Er entwickelte diese aber forschungspraktisch im Sinne umfassender historischer Detailstudien und vorwiegend deskriptiver Grundlagenarbeit weiter.

Diese spezifische Ausformulierung der historischen Methode in Verbindung mit seiner persönlichen Neigung zu umfangreichen historischen Detailstudien brachten Schmoller allerdings den vielfachen Vorwurf einer generellen Theoriefeindlichkeit ein. Im Urteil der nachfolgenden Generationen erschien er zumeist als Verderber theoretischen Denkens, der die deutsche Nationalökonomie auf lange Zeit von der Entwicklung moderner Theorie abgekoppelt habe.<sup>15</sup> Zudem wurde ihm seine Hinwendung zum deutschen Kaiserreich zum Vorwurf. So galt er vielen als Verfechter einer bonapartistischen Sozialpolitik<sup>16</sup>, dessen Bedeutung mit dem Ende des Kaiserreichs glücklicherweise schwand. Mit dem Stigma eines Ökonomen des deutschen Sonderwegs versehen, wurde Schmoller für den Neubeginn der deutschen Volkswirtschaftslehre nach der Niederschlagung des Nationalsozialismus kaum herangezogen. Für viele hatte sich in der nationalen Ökonomie des Faschismus die verhängnisvolle Unterwerfung eines historistischen Relativismus<sup>17</sup> unter die Bedürfnisse eines verbrecherischen Zeitgeistes offenbart<sup>18</sup>. Schmoller wurde somit zur Galionsfigur einer mehrfach diskreditierten deutschen Volkswirtschaftslehre. Aus dieser Position wurde er erst im Laufe der vergangenen zehn Jahre langsam befreit.

---

<sup>15</sup> Vgl. *Schneider, E.* (1962): Einführung in die Wirtschaftstheorie, IV. Teil, 1. Bd.; Tübingen, S. 295.

<sup>16</sup> Siehe zu diesem Urteil die Erörterungen von *Hansen, R.* (1993): Gustav Schmoller und die Sozialpolitik von heute; in: *Backhaus, J.* (Hg.): Gustav Schmoller und die Probleme von heute; Berlin, S. 135ff.

<sup>17</sup> *Troeltsch, E.* (1961): Der Historismus und seine Probleme - 1. Buch; Gesammelte Schriften, Bd. 3; Aalen. *Wittkau, A.* (1992): Historismus - zur Geschichte des Begriffs und des Problems; Göttingen,

<sup>18</sup> *Eucken, W.* (1938): Die Überwindung des Historismus; in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche; 62. Jg., 1. Halbbd., S. 191-214.

## II. Schmollers theoretische Perspektive

Schmoller hatte zwar seine besonderen Vorstellungen von dem Zusammenhang von Theorie und Geschichte. Er war jedoch in seinem Denken durchaus nicht antitheoretisch motiviert. Ihm ging es vielmehr um die kritische Gegenüberstellung von Erfahrungs- und theoretischem Wissen. Sein letztlisches Interesse galt aber der Formulierung allgemeiner theoretischer Sätze. Er interessierte sich explizit für die kausale Durchdringung gesellschaftlicher Wirklichkeit. Gleichwohl richtete sich sein Interesse zunächst auf historische Detailarbeit und die Deskription. Denn ihm erschien das zur Verfügung stehende Wissen nicht ausreichend, um allgemeine Kausalitäten zu formulieren.<sup>19</sup>

Schmoller bevorzugte weiche Begriffe und raum-zeitbezogene Relationen. Das Interesse an allgemeinen Aussagen blieb seinem ständigen Bemühen untergeordnet, Komplexität und Verschränkungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandlungsprozesse zu beschreiben und zu erfassen. Er blieb dabei aber in einem Widerspruch verfangen. Denn er konnte seine Zweifel an der empirischen Reife der Volkswirtschaftslehre nicht überwinden. So wurde das von ihm angestrebte allgemeine theoretische Wissen in Sinne einer 'Allgemeinen Volkswirtschaftslehre' von ihm nicht wirklich realisiert. Sein dominantes Ziel war, sich von hypothetischen Gesetzmäßigkeiten im Rahmen eines fiktiven Kulturzustandes der gesellschaftlichen Organisation und individuellen Disposition zu lösen. Er beabsichtigte eine empirisch gehaltvolle Theorie menschlichen Handelns, welche den Wandel der kulturellen Rahmenbedingungen berücksichtigt. Doch deutliche Selbstzweifel am Ende seines Lebenswerkes zeigen, daß er seine ursprünglichen Absichten nur unzureichend umgesetzt sah.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Vgl. ausführlich mit weiteren Nachweisen *Schellschmidt, H.* (1997), S. 104-114.

<sup>20</sup> Vgl. *Schmoller, G.* (1904/1920): Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Zweiter Teil, 1.-6. Aufl. Leipzig, S. VI. An den Problemen der Umsetzung empirischer Erkenntnis und historischer Studien in Wissen über Kausalitäten und Gesetzmäßigkeiten, welches eben nicht nur historische Bezüge analysieren helfe, sondern darüber hinaus auch Gesetzmäßigkeiten für zukünftige Entwicklungen bereitstellen könne, knüpft auch die Kritik an Schmoller an. Vgl. z.B. *Meyer, W.* (1988): Schmollers Research Programme, His Psychology, and the Autonomy of Social Sciences; in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*; Vol. 144, S. 572f. Peukert löst sich entsprechend von Schmollers eigener Begründung der historischen Methode und findet eine neue in dem mikrotheoretischen Grundmodell Schmollers und der Bedeutung des bilateralen Monopols hierin. Vgl. *Peukert, H.* (1995). Siehe auch unsere Darstellung in *Schellschmidt, H.* (1997), S. 181-186.

Schmollers theoretische Perspektive war also mit der entschiedenen Forderung nach einer empirischen Neuorientierung der Ökonomie verbunden. Diese sollte sich aber nicht in reiner Deskription erschöpfen. Gleichzeitig legte er besonderen Wert auf teleologisch-normatives Denken als heuristisches Prinzip. Teleologie hatte für ihn als Form der Welterkenntnis eine eigene Legitimität. Hierbei orientierte er sich erkennbar an der idealistischen Geschichtsphilosophie, der er mit begrenzter Bewunderung gegenüberstand. Entscheidend war - und hier liegt ein Teil der vielfachen Kritik an seiner Person und seinem Werk begründet - daß sein Interesse an teleologischer Orientierung nicht den Status einer Heuristik behielt, sondern in eine entwicklungsgesetzliche Wertgewißheit transformierte. Dies mag an sich überraschen, denn grundsätzlich sah er durchaus die Grenzen und Widersprüchlichkeiten teleologischer Erkenntnisprinzipien.<sup>21</sup> Letztlich überschritt er aber mit seinem Rückgriff auf die Hilfskonstruktion der teleologischen Reflexion seine selbstgesteckten Grenzen wissenschaftlichen Arbeitens.<sup>22</sup> Im Habitus eines Mandarin machte er seine normativen Überzeugungen und Ideale zur Grundlage seiner wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Vorschläge. Zeitdiagnostisch kann dies mit der besonderen Stellung der bürgerlichen Wissenschaft in einer Phase gesellschaftlicher Transformation erklärt werden.<sup>23</sup> Es ist wohl kaum fraglich, daß sein Einfluß auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik im Kaiserreich aus dieser Selbstgewißheit seine Kraft schöpfen konnte. Doch die Kritik durch die Generation um Weber und Sombart offenbarte die problematische und unklare Stellung normativer Aussagen bei Schmoller.<sup>24</sup> Dies führte zur weitgehenden Ablehnung seines Ansatz-

---

<sup>21</sup> Vgl. *Schmoller, G.* (1890/1910/1949): Die Volkswirtschaft, die Volkswirtschaftslehre und ihre Methode (um die Ergänzungen der Neubearbeitung von 1910 erweiterte Wiederausgabe des gleichnamigen Artikels im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, hg. von A. Skalweit), Frankfurt, S. 187.

<sup>22</sup> *Betz, H.K.* (1993): Von Schmoller zu Sombart; in: *Backhaus, J.* (Hg.): Gustav Schmoller und die Probleme von heute; Berlin, S. 232.

<sup>23</sup> Vgl. *Ringer, F.* (1983): Die Gelehrten - der Niedergang der deutschen Mandarine 1890-1933, Stuttgart sowie *Ferber, C. v.* (1972): Der Werturteilsstreit 1909/1959 - Versuch einer wissenschaftsgeschichtlichen Interpretation; in: *Topitsch, E.* (Hg.): Logik der Sozialwissenschaften; 8. Aufl. Köln, S. 165-180.

<sup>24</sup> Schmoller warb mit seinen normativen Positionen um Geltung und Anerkennung. Er war sich aber der Richtigkeit seiner entwicklungsgesetzlichen Annahmen offensichtlich gewiß. Die im Werturteilsstreit ausgefochtene Frage der Differenz zwischen objektiven und subjektiven Werturteilen stellte sich ihm nicht, weil er diese Unterscheidung und das damit verbundene Problem offensichtlich nicht in der Bedeutung wahrnahm, wie die nachfolgende Generation um Weber und Sombart. Vgl. *Ferber, C. v.* (1972). Diese Gewißheit des subjektiv Urteilenden findet sich anfangs auch in der kritizisti-

zes und mündete nicht zuletzt in der von Weisser im Anschluß an Weber motivierten kritizistischen Position, in der auch Katterle sein erkenntnistheoretisches Fundament findet.<sup>25</sup>

### III. Schmollers institutionenanalytischer Ansatz

Zur Zeit Schmollers gab es noch keine deutliche disziplinäre Aufteilung sozialwissenschaftlicher Professionalität, die der Ökonomie einen eindeutigen Platz zuwies. Aus heutiger Sicht kann Schmoller als Grenzfigur zwischen Ökonomie, Geschichte und Soziologie gelten. Er war dabei geprägt von der für die deutsche Nationalökonomie typischen staatswissenschaftlichen Ausrichtung. Schmoller beabsichtigte eine gesellschaftstheoretische Öffnung der Ökonomie. Gleichzeitig wollte er sie als Wissenschaft in gesellschaftspolitische Diskurse einbringen und ihr dort eine maßgebliche Stimme verschaffen. Wirtschaftliche Gestaltung und Entwicklung wurden von ihm als Probleme einer umfassend gedachten Gesellschafts- und Kulturentwicklung verstanden. Unter Kultur verstand er dabei

„eine im Modernisierungsprozeß zunehmend bewußt werdende und bewußter gehandhabte Kommunikationsweise, den Sinngehalt einer Wirklichkeit durch bewußtes (genauer: durch bewußt künstliches) Gestalten sinnfällig zu machen, damit auch verhandlungsfähig, verständigungsfähig, veränderbar und verantwortlich.“<sup>26</sup>

Schmoller wollte vor allem die Frage der Verteilung gesellschaftlicher Wohlfahrt diskutieren. Darüber hinaus ging es ihm um die gesellschaftliche Kulturentwicklung als Thema nationalökonomischer Reflexion. Der wesentliche Anknüpfungspunkt hierfür lag in der Institutionenthematik. Schmoller strebte nach einer Institutionenanalyse, die auf der Grundlage historischen Wis-

---

schen Position Weissers wieder. Katterle sprach in diesem Zusammenhang von einem Nachwirken des erkenntniskritischen Psychologisierens der Fries-Nelson-Tradition welches allerdings später von Weisser selbst durch seine Idee einer praktischen (normativen) Sozialwissenschaft abgelöst wurde. Hier waren Wertungen zwar wichtig und in ihrer Bedeutung für die Sozialwissenschaften zentral. Gleichwohl verband sich damit kein Anspruch auf Allgemeingültigkeit, wie er noch heute bei Schmoller kritisiert werden kann. Vgl. Katterle, S. (1972), S. 49ff.

<sup>25</sup> Siehe auch den Beitrag von Schulz-Nieswandt in diesem Band.

<sup>26</sup> Pankoke, E. (1989): Historisches Verstehen und geschichtliche Verantwortung - Zur historisch-ethischen Schule Gustav Schmollers., in: Schiera, P./Tenbruck, F. (Hg.): Gustav Schmoller in seiner Zeit - die Entstehung der Sozialwissenschaften in Deutschland und Italien, Berlin, S. 20.

sens über die Entstehung und Verflechtung institutionellen Wandels zu allgemeinen Aussagen der Institutionenentwicklung befähigt. „Wir verstehen“, so Schmoller im 1. Band seines Grundrisses,

„unter einer politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen Institution eine partielle, bestimmten Zwecken dienende Ordnung des Gemeinschaftslebens, welche das feste Gefäß für das Handeln von Generationen, oft von Jahrhunderten und Jahrtausenden abgibt; das Eigentum, die Sklaverei, die Leibeigenschaft, die Ehe, die Vormundschaft, das Marktwesen, das Münzwesen, die Gewerbefreiheit, das sind Beispiele von Institutionen. Es handelt sich bei jeder Institution um eine Summe von Gewohnheiten, und Regeln der Moral, Sitte und des Rechtes, die einen gemeinsamen Mittelpunkt oder Zweck haben, unter sich zusammenhängen, ein System bilden, eine gemeinsame praktische und theoretische Ausbildung erfahren haben, festgewurzelt im Gemeinschaftsleben, als typische Form die lebendigen Kräfte immer wieder in ihren Bannkreis ziehen.“<sup>27</sup>

Schmoller verknüpfte die Frage nach Entstehung und Wandel von Institutionen als Aufgabe empirischer Theorie mit der Frage nach Veränderungsmöglichkeiten im Sinne von gewollter Transformation und normativer Gestaltung. Hans Gehrig hat hier unter Bezug auf das sozialpolitische Programm der Historischen Schule von der Verbindung von kausaler und finaler Institutionenanalyse gesprochen. Er nannte dies das ‘Prinzip der Sozialreform’.<sup>28</sup> Schmollers Sichtweise führt einerseits dazu, in der Institutionenanalyse gesellschaftliche - kulturelle - Einbettungen zu beachten. Diese galten ihm als relevant, weil sie die Strukturen und Pfade institutionellen Wandels beeinflussen. Andererseits führt diese Sicht zur normativ legitimierten Kennzeichnung spezifischer Handlungsoptionen und -notwendigkeiten. Hierdurch kann sich gesellschaftlicher Gestaltungswillen und die Bereitschaft zur gesellschaftlichen Veränderung ausdrücken.

„Was sind die volkswirtschaftlichen Institutionen aber anderes als ein Produkt menschlicher Gefühle und Gedanken, menschlichen Handelns, menschlicher Sitte und menschlichen Rechtes? Und eben deshalb legen wir allgemein an sie wie an ihre Ergebnisse den Maßstab der Gerechtigkeit; eben deshalb fragen wir, ob sie gerecht oder ungerecht seien oder wirken.“<sup>29</sup>

Für Schmoller waren Verteilungspositionen Ergebnis menschlichen Handelns und insbesondere durch das institutionelle System konstituiert. Nicht individuelle Eigenschaften und Fähigkeiten, sondern das institutionelle System bestimmte seiner Meinung nach die Einkommensbildung und Vermögensver-

---

<sup>27</sup> Schmoller, G. (1900/1923): Grundriß der Allgemeinen Volkswirtschaftslehre, Erster Teil, Neudruck der 2. Aufl.; München, Leipzig; S. 61f.

<sup>28</sup> Vgl. Gehrig, H. (1914): Das Prinzip der Sozialreform; Jena.

<sup>29</sup> Schmoller, G. (1880/1890), S. 226.

teilung. Soweit Verteilungspositionen durch Institutionen wie das Eigentums-, Erb- oder Vertragsrecht sowie die Unternehmensformen und die rechtliche Stellung der Arbeitnehmer bestimmt würden, könnten sie auch durch Reformen an sich wandelnde Gerechtigkeitsvorstellungen angepaßt werden. Normatives Ideal und Grundlage seines Ansatzes war dabei das Ziel der verteilenden Gerechtigkeit.<sup>30</sup>

„Das jeweilige Eigentums-, Erb- und Vertragsrecht steht im Centrum der Institutionen, welche die Einkommensverteilung beherrschen. Ihre jeweilige Form ist bestimmend für eine demokratische oder aristokratische Einkommensverteilung. (...) Für die Verteilung des mobilen Besitzes treten individuelle Eigenschaften mehr hervor, als im Agrarwesen; aber doch scheinen uns auch hier in alter und neuer Zeit die Institutionen das Wichtigste zu sein: die Unternehmensformen und die rechtlichen Formen der Arbeiterbehandlung sind das Durchschlagende; (...). Sind nicht die Institutionen der Gewerbe- und Zinsfreiheit, der Börse und des Staatsschuldenwesens, die Unternehmungsformen, das Aktienwesen, die Genossenschaften, die Vereine und Korporationen der Unternehmer und Arbeiter, das ganze Arbeitsrecht, die Institutionen der Hilfs- und anderer Kassen die wesentliche Grundlage und Ursache unserer heutigen Einkommensverteilung?“<sup>31</sup>

Wenn Schmoller von Institutionen als Schlüsselementen der bewußten gesellschaftlichen Gestaltung sprach, dachte er an Institutionen des privaten und öffentlichen Rechts sowie an wohlfahrtsgesellschaftliche Institutionen zur Regulierung der kapitalistischen Arbeitsbeziehungen. Konkret ging es ihm beispielsweise um Fragen der Gewerkschaftsbildung und des Tarifsystems sowie um soziale Sicherungseinrichtungen und Fürsorgesysteme. Die moderne Idee der Sozialstaatlichkeit ruht - bei aller Kritik an der machtpolitischen Motivationslage der frühen Sozialgesetzgebung des Kaiserreiches und allen Zweifeln an den erkenntnistheoretischen Grundlagen, auf denen Schmoller seine Reformvorstellungen fundierte - auf diesem institutionentheoretischen und politisch-praktischen Impetus.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. *Schmoller, G.* (1880/1890): Die Gerechtigkeit in der Volkswirtschaft; in: *Schmoller, G.* (1890): Zur Social- und Gewerbepolitik der Gegenwart; Leipzig, S. 208.

<sup>31</sup> *Schmoller, G.* (1880/1890), S. 225f.

<sup>32</sup> Vgl. *Balabkins, N.* (1988): Not by Theory Alone: - The Economics of Gustav von Schmoller and Its Legacy to America; Berlin; *Hansen, R.* (1993); *Engelhardt, W.W.* (1996): Gustav von Schmollers Verständnis der Sozialpolitik und die Probleme von heute; in: Sozialer Fortschritt, Jg. 45, Heft 3; S. 72-79, *Schmidt, K.-H.* (1997): Gustav Schmoller und die Entwicklung einer sozialpolitischen Schule in Deutschland; in: *Streissler, E.W.* (Hg.): Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XVI, Berlin, S. 43-79.



Insgesamt interessierte sich Schmoller also für die Voraussetzungen und Entwicklungsmöglichkeiten einer gesellschaftlichen Wohlfahrtskultur. Diese Kultur verstand er nicht als Produkt natürlicher Entwicklungsprozesse. Vielmehr war sie für ihn das Thema einer bewußten gesellschaftlichen Gestaltung, in deren Zentrum das System gesellschaftlicher Institutionen stand. Er wollte auf diese Einwirkungsmöglichkeiten hinweisen, diese bewußt machen und gleichzeitig bereits eigene Vorschläge ihrer Nutzung unterbreiten.

„Schmoller selbst verstand seine Grundlegung einer gesellschaftsgeschichtlich und gesellschaftspolitisch orientierten historischen Institutionenlehre jedoch bewußt noch in der disziplinären Kontinuität einer modernen ‘Volkswirtschaftslehre’, die sich allerdings in ihrem Wahrnehmungs-, Bewertungs- und Verantwortungshorizont gesellschaftstheoretisch öffnen sollte.“<sup>33</sup>

#### **D. Perspektiven gesellschaftlicher Verständigung und institutioneller Regulierung heute**

Das Selbstverständnis der ökonomischen Wissenschaft wird zu einem großen Teil von der Idee eines kumulativen wissenschaftlichen Fortschritts geprägt. Dieser Anspruch scheint mir für weite Bereiche des Gegenstandsbereichs der Ökonomie nicht erfüllbar. Er ist zudem wissenschaftstheoretisch durchaus kontrovers. Häuser hat in diesem Zusammenhang auf Webers Diktum von der Ökonomie als ewig junger Wissenschaft hingewiesen. Sie könne niemals endgültige, sondern stets neue Antworten auf immer wiederkehrende Fragestellungen finden. Sie sei insofern Teil der von Tenbruck so bezeichneten unbewältigten Sozialwissenschaften.<sup>34</sup>

Wir haben es heute erkennbar mit alten Fragestellungen unter veränderten Rahmenbedingungen zu tun. Es geht heute nach dem Ende des Systemwettbewerbs vor allem um die Frage der angemessenen Regulierung marktwirtschaftlicher Ordnungen. Nicht mehr der militärisch überwölbte Systemwettbewerb zwischen Ost und West, sondern die Regulierung des Kapitalismus ist die dominante Frage der Weltgesellschaft. Damit ist auch die Bedeutung der intermediären Steuerungselemente im Kontinuum zwischen Markt und Staat gestiegen.

---

<sup>33</sup> Pankoke, E. (1989), S. 46.

<sup>34</sup> Häuser, K. (1988): Historical School and ‘Methodenstreit’; in: Journal of Institutional and Theoretical Economics; Vol. 144, S. 540f.



Es gehört zum erinnerungswürdigen Erbe Schmollers, daß er nach den Möglichkeiten einer umfassenden gesellschaftstheoretischen Perspektive innerhalb der Ökonomie fragte und diese Perspektive unter Rückgriff auf eine Vielfalt von Steuerungsmodi gesellschaftlicher Verständigung und Ordnung verfolgte. In seiner Zeit ging es vorrangig darum, institutionelle Kontexte und Begrenzungen marktlichen Wettbewerbs im nationalstaatlichen Kontext zu denken. Das Grundmuster institutionalistischen Denkens - und in diesem Sinne gilt dies auch für Schmoller - ist darauf ausgerichtet, naturwüchsig gleichgewichtslose Märkte zu regulieren und zu einem gekürzten Gleichgewicht im Sinne einer tragfähigen Kooperation zwischen Marktakteuren zu gelangen. Schmoller ging es in diesem Sinne um den Aufbau einer leistungsfähigen und gleichzeitig sozial verantworteten Wirtschaft unter Nutzung der in Deutschland besonders vorhandenen staatlichen Steuerungsressourcen. Dies war zeitdiagnostisch offensichtlich eine richtige Wahl, muß jedoch für heutige Erfordernisse nicht unbedingt geeignet sein.

Heute setzen wir uns u.a. mit der Frage auseinander, wie wettbewerbliche Ordnungen angesichts globaler Verschränkungen von Wohlstand, Verteilung und Ressourcenverfügung zu gestalten sind. Dabei wird zwar immer noch vorrangig in nationalen Kontexten gedacht und gehandelt. Doch in zunehmenden Maße wird es darum gehen, über neue Steuerungsebenen nachzudenken, die jenseits dieser Ebene liegen. Schon heute geraten vornehmlich national verantwortete institutionelle Überformungen wirtschaftlicher Allokationsprozesse - z.B. der Sozialstaat - in eine Krise. Teilweise werden sie allerdings auch vor-schnell und bewußt in solche Krisen hineinmanövriert. Globalisierung ist nach wie vor eher ein Schlagwort, welches die tatsächlichen wirtschaftlichen Verschränkungen und die daran anschließenden Handlungserfordernisse eher unklar macht.<sup>35</sup> Doch die sich abzeichnenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen deuten einen zunehmenden Bedarf an international koordinierten Marktsteuerungen und -begrenzungen durch Regulierung an.<sup>36</sup> Insbesondere das Ziel der

---

<sup>35</sup> Mann, M. (1997): Hat die Globalisierung den Siegeszug des Nationalstaats beendet?; in: Prokla, 27. Jg., Nr.1, S. 113-141. Altvater, E./ Mahnkopf, Birgit (1997): Grenzen der Globalisierung, 2. korrigierte Aufl., Münster.

<sup>36</sup> Vgl. Group of Lisbon (1995): Limits to Competition; Cambridge, London. Siehe auch die umfassende Stellungnahme von Küng, H. (1997): Weltethos für Weltpolitik und Weltwirtschaft; München, Zürich.

nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung<sup>37</sup> gilt als nicht erreichbar auf der Grundlage eines weitgehend unregulierten Wettbewerbs auf globalem Level.<sup>38</sup> Im Grundsatz werden heute also vielfach diejenigen Notwendigkeiten institutioneller Entwicklung betont, welche die Protagonisten der sozialen Reform Ende des 19. Jahrhunderts für die nationalstaatlich organisierten kapitalistischen Gesellschaften einforderten und zu einem großen Teil auch durchsetzten.

Siegfried Katterle hat immer wieder auf Regulierungserfordernisse der Wirtschaft hingewiesen und diese gegenüber den Apologeten reiner Marktlösungen begründet. Für ihn

„kann der Markt nicht das einzige und nicht das letzte normative Ordnungssystem der Gesellschaft, auch nicht des Teilsystems Wirtschaft sein.“

Notwendig sei vielmehr eine

„Vielfalt flexibler intermediärer Institutionen zwischen Markt und Staat, in denen Personen und Gruppen, ..., sich einlassen auf langfristig angelegte und keineswegs konfliktfreie Experimente einer Partnerschaft für das Gemeinwohl.“<sup>39</sup>

Institutionen der gesellschaftlichen Verständigung und Räume für Empathie und Kooperation sind für ihn notwendige Bestandteile einer sozialverträglich organisierten Wirtschaft.

Es geht Katterle vor allem darum, Gesellschaft und Person vor den „pathologisierenden Auswirkungen des totalisierten Marktes“<sup>40</sup> zu schützen. Er sieht dabei keinen notwendigen Widerspruch zwischen institutioneller Regulierung und sozialökonomischer Effizienz. Denn er geht davon aus, daß durch kooperationsorientierte Selbstbindung zentrale gesellschaftliche Steuerungsressourcen erschlossen und gepflegt werden können, die zur Verhaltensstabilisierung und Transaktionskostenreduktion beitragen. Damit würden erst Bedingungen für Risikobereitschaft und Reformfähigkeit von Gesellschaften geschaffen. Insofern ist die jüngste These eines angeblich ‘aufgeklärten’ Neoliberalismus, daß Zwang durchaus als Investition in Freiheit verstanden werden könnte<sup>41</sup> für diejenigen, die sich wie Katterle intensiv und lange mit Politikproblemen de-

---

<sup>37</sup> BUND/ MISEREOR (Hg.) (1997): Zukunftsfähiges Deutschland - Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung; 4., überarb. und erw. Aufl.; Basel, Boston, Berlin.

<sup>38</sup> *Club of Rome* (1991); Die globale Revolution, Hamburg.

<sup>39</sup> Katterle, S. (1995), S. 125 (Hervorhebungen wurden weggelassen, H.Sch.).

<sup>40</sup> Katterle, S. (1995), S. 133.

<sup>41</sup> Pies, I. (1993), S. 300.

mokratisch verfaßter Marktwirtschaften befaßt haben, keine neue Botschaft, sondern eine Selbstverständlichkeit. Ich sehe Katterle als Ökonomen und kritizistischen Verfechter des Prinzips der sozialen Reform somit durchaus in einer glücklichen Tradition der deutschen Reformökonomie des späten 19. Jahrhunderts. Sein Plädoyer für eine kulturwissenschaftliche Selbstbeobachtung der Ökonomie unter Hinweis auf die institutionellen Erfordernisse sachgemäßer und zugleich menschengerechter<sup>42</sup> marktwirtschaftlicher Ordnung scheint mir zudem für die Entwicklung zukunftsfähiger Perspektiven in der Wirtschaftspolitik unabdingbar und damit überaus modern.

---

<sup>42</sup> So die Diktion bei *Katterle*, S. (1996), S. 1.



# **Institutionen in der Ökonomik - zum Verhältnis von „alter“ und „neuer“ Institutionenökonomik**

Von Norbert Reuter

„(...) modern institutionalism reflects less the ideas of the early Institutionalists than it does those of their *opponents*.“<sup>1</sup>

## **A. Zur Genese von „alter“ und „neuer“ Institutionenökonomik**

Mit der Entstehung der neoklassischen Ökonomik und ihrem Aufstieg zur herrschenden Wirtschaftstheorie war eine deutliche Verengung des Fokus der ökonomischen Theorie verbunden. Spielten in der klassischen Theorie noch ethische und philosophische Fragen über das Verhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft eine herausragende Rolle, wurden, um eine weitgehende Formalisierung der ökonomischen Theorie zu ermöglichen und so den Weg zu einer eigenständigen Disziplin in Analogie zu den Naturwissenschaften zu bahnen, sozialwissenschaftliche Fragestellungen aus dem Zuständigkeitsbereich der Ökonomik konsequent ausgeblendet.<sup>2</sup> Hierzu war es einerseits nötig, das Individuum als kalkulierbar und in seinen Aktionen vorhersehbar zu beschreiben, und andererseits Faktoren wie den technischen Fortschritt, das Rechtssystem, den Staat, die Entstehung von Bedürfnissen und Präferenzen, die Machtverhältnisse etc., also alles das, was mit den historisch gewachsenen Institutionen einer Gesellschaft in enger Verbindung steht, als exogene Größen in den Datenkranz zu verbannen. Vor diesem Hintergrund konnte ein marktwirtschaftlich verfaßtes System freier Konkurrenz modelliert werden, das simultan zu einem Gleichgewicht auf allen Märkten führt. Das resultierende gesamtwirtschaftliche

---

<sup>1</sup> Langlois, R.N., 1986, S. 2 (Hervorhebung im Original).

<sup>2</sup> Vgl. Mirowski, P., 1989; Hodgson, G.M., 1993, S. 2.

Gleichgewicht wurde als „optimales“ Ergebnis verstanden, da es das Engagement frei handelnder Marktteilnehmer widerspiegele. Insofern erübrigten sich alle Fragen, die auf eine Bewertung des Status quo abzielten. Neoklassische Theorie beanspruchte fortan für sich, wertfrei zu sein.

Diese Reduzierung des Gegenstandsbereichs der Ökonomie auf formalisierbare Größen und die damit verbundene Simplifizierung der komplexen Wirklichkeit blieb nicht lange unwidersprochen. Mit den ersten Schriften des Ökonomen und Sozialwissenschaftlers T.B. Veblen bildete sich am Ende des letzten Jahrhunderts in den USA eine eigenständige ökonomische Gegenbewegung zur neoklassischen Verengung der Wirtschaftstheorie heraus, für die sich im Laufe der Zeit die Bezeichnung „Institutionalismus“ durchsetzte.<sup>3</sup> Entgegen der bis heute weit verbreiteten Annahme, es handle sich hierbei lediglich um eine Ansammlung völlig heterogen ansetzender Autoren, die einzig die Ablehnung der Neoklassik vereine, über keine eigenen konstruktiven, schon gar nicht theoretischen Ansätze verfüge und daher zu Recht nach einigen Resonanzen zu Zeiten des New Deal in Vergessenheit geraten sei, entwickelte sich der institutionalistische Ansatz kontinuierlich bis in die Gegenwart hinein fort.<sup>4</sup>

Leitgedanke der InstitutionalistInnen ist die Überzeugung, daß die jeweils vorherrschenden Institutionen gesellschaftliche Aktivitäten kanalisieren und prädisponieren, so daß Marktergebnisse nur die vorherrschende institutionelle Ordnung widerspiegeln.<sup>5</sup> Demzufolge sagen beispielsweise Preise nichts über den „wahren“ Wert eines Produktes aus, sondern sind lediglich Ergebnis der jeweils bestehenden Einkommensverteilung, Machtstrukturen, Präferenzen etc. In keinem Fall kann das, was und auf welche Weise und unter welchen Konditionen „der Markt“ bereitstellt, als besonders „qualifiziertes“ oder gar „optimales“ Ergebnis verstanden werden. Insofern stellen sich gesamtgesellschaftlich erwünschte Zustände nicht automatisch, durch eine „unsichtbare Hand“ geleitet als Folge des Marktmechanismus ein, sondern müssen wirtschaftspolitisch gewollt und hergestellt werden. Mit Blick auf die krisenhafte Entwicklung kapitalistisch verfaßter Wirtschaftssysteme wurden die gleichgewichtigen neoklassischen Modellwelten und die darauf beruhende apologetische Sichtweise des

---

<sup>3</sup> Vgl. zum Einfluß der Deutschen Historischen Schule auf den amerikanischen Institutionalismus Reuter, N., 1994, S. 61-71.

<sup>4</sup> Vgl. zu den bislang drei Generationen von InstitutionalistInnen den Überblick bei Reuter, N., 1994, S. 24.

<sup>5</sup> Vgl. zum Verständnis von Institutionen im amerikanischen Institutionalismus Reuter, N., 1996a.

Status quo zurückgewiesen und eine realitäts- und zeitbezogene ökonomische Theorie gefordert, die die Frage des Marktversagens in einem umfassenden Sinne und damit das Problem der Herstellung gewünschter gesellschaftlicher Zustände ins Zentrum der theoretischen Analyse rückt. Damit wurden die Grenzen der Neoklassik in zweifacher Hinsicht gesprengt: Da der jeweilige Status quo lediglich ein gesellschaftlicher Zustand unter vielen anderen möglichen darstellt, wurden Bewertungsmöglichkeiten benötigt, um „Sein“ und „Sollen“ voneinander unterscheiden zu können. Hieraus ergab sich die Notwendigkeit der Entwicklung einer Werttheorie, eine Anforderung, die kategorisch aus dem Gegenstandsbereich der herrschenden Ökonomik ausgeklammert worden war. Ethische und moralische Fragen spielten somit im Institutionalismus von Beginn an eine konstitutive Rolle, woraus zu einem nicht unerheblichen Teil der Vorwurf entstanden sein dürfte, der Institutionalismus sei „untheoretisch“. Darüber hinaus erhielten Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerbarkeit von Wirtschaftsprozessen notwendigerweise einen hohen Stellenwert. Wenn bestimmte wirtschaftliche und gesellschaftliche Zustände als grundsätzlich verbesserungswürdig erkannt werden, schließt sich unmittelbar die Frage an, welche Wege einzuschlagen sind, um den unerwünschten Zustand A in den gewünschten Zustand B transformieren zu können. Im Rahmen dieser Erörterungen traten Fragen nach der Genese gesellschaftlicher Institutionen, deren Stabilität und Wandel und deren Einfluß auf den Wirtschafts- und Gesellschaftsprozeß in den Mittelpunkt.

Die theoretische Entwicklung des Institutionalismus fand vor allem in den letzten Jahrzehnten gewissermaßen im „Untergrund“ statt.<sup>6</sup> Hieran änderte sich auch nichts, als Mitte der 1970er Jahre ein „neues“ Interesse an institutionellen Fragestellungen erwachte. Die „Neue Institutionelle Ökonomie“/„New Institutional Economics“ (NIÖ/NIE) entwickelte sich als Zweig der neoklassischen Theorie mit der Maßgabe, die bis dato vollständige Vernachlässigung von Institutionen in der Neoklassik zu überwinden. Einzige spürbare Konsequenz für die traditionelle institutionelle Ökonomie war, daß sie fortan das Attribut „alt“ verliehen bekam, da nun eine „neue“ institutionelle Ökonomie sich anschickte, die Entwicklung der ökonomischen Theorie zu bestimmen. Um die Begrifflichkeiten nicht noch mehr zu verwirren,<sup>7</sup> blieb den originären Institutionalist

---

<sup>6</sup> Die Bezeichnung „underground economics“ geht auf Dugger zurück. Vgl. *Dugger*, W.M., 1992.

<sup>7</sup> Die Begrifflichkeiten, die verwendet werden, um (neue und alte) institutionelle Entwicklungen und Strömungen in der Ökonomik zu fassen, haben bereits zu einiger Konfusion geführt. Vgl. hierzu *Reuter*, N., 1994a.; *Engelhardt*, W.W., 1995, S. 108.

nichts anderes übrig, als den Begriff „Alte Institutionelle Ökonomie“/„Old Institutional Economics“ (AIÖ/OIE) zu übernehmen, obwohl dies gerade den Eindruck verstärken mußte, es handele sich hierbei um keinen aktuell bedeutsamen ökonomischen Ansatz.<sup>8</sup>

Der Versuch, die NIÖ inhaltlich exakt zu fassen, stößt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch auf Schwierigkeiten. Zum einen sind die Grenzen zur traditionellen Neoklassik fließend, zum anderen umfaßt die NIÖ verschiedene theoretische Ansätze. Wesentlichste Bestandteile sind die Theorie der Transaktionskosten, die vor allem von R.H. Coase, O.E. Williamson, A.A. Alchian und H. Demsetz vorangetrieben wird und die wichtigste Einzelkomponente der NIÖ darstellt, die Theorie der Verfügungsrechte, zu deren Entwicklung neben Coase, Alchian und Demsetz vor allem L. DeAlessi und E. Furubotn beigetragen haben, und die ökonomische Vertragstheorie, die mit Namen wie M.C. Jensen, B. Klein, K.B. Leffler und wiederum Alchian, Demsetz und Williamson verbunden ist.<sup>9</sup> Hierauf bauen Versuche auf, einerseits Wirtschaftsgeschichte neu zu entschlüsseln, wie es an prominentester Stelle R.P. Thomas und vor allem D.C. North unter der Bezeichnung „New Economic History“ unternehmen, oder andererseits den politischen Lauf der Dinge neu zu erklären, wie es A. Downs, J.M. Buchanan, G. Tullock und B.S. Frey im Rahmen der „Neuen Politischen Ökonomik“ tun.<sup>10</sup>

Diese „neue“ Beschäftigung mit Institutionen hat einige Autoren zu der optimistischen Einschätzung verleitet, daß dies nicht nur eine überfällige Anerkennung der AIÖ nach sich ziehen, sondern sogar die Herausbildung *einer* ökonomischen Institutionenökonomik ermöglichen würde.<sup>11</sup> Zumindest sei aber ein voranschreitendes „bridge-building“ zwischen „alten“ und „neuen“ institutionalistischen Ansätzen zu erwarten.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. den Überblick über alte und neue institutionalistische Ansätze bei Seifert, E.K./Priddat, B.P., 1995.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. VI und S. 35f.

<sup>10</sup> Die Tatsache, daß die NIÖ heute als Oberbegriff für eine Reihe neuer Theorieentwicklungen in der Ökonomik verstanden wird, hat sich erst in der letzten Zeit herausgebildet, dürfte aber mit dem Erscheinen von Richter, R./Furubotn, E.G., 1996 für die Zukunft festgeschrieben worden sein. Vgl. hierzu auch Engelhardt, W.W., 1992, S. 84ff. Zunächst hatte Richter die NIÖ noch als *Teil* der „modernen Institutionenökonomik“ bezeichnet. Vgl. Richter, R., 1994, S. 3.

<sup>11</sup> Vgl. Peukert, H., 1995; Betz, H.K., 1995, S. 466f. u. insbes. Rutherford, M., 1994.

<sup>12</sup> Vgl. Groenewegen, J./Kerstholt, F./Nagelkerke, A., 1995; Rutherford, M., 1995; Katterle, S., 1996, S. 440.



Inwieweit sich Brücken zwischen der AIÖ und neuen institutionentheoretischen Entwicklungen ergeben, hängt eng mit dem Verhältnis der sich entwickelnden NIÖ zur Neoklassik zusammen, das gegenwärtig noch stark changiert. Bis heute ist nicht zweifelsfrei zu klären, ob die NIÖ insgesamt eine Abkehr von der Neoklassik in dem Sinne vollzieht, daß sie deren theoretische Kernelemente sukzessive als unmaßgeblich für die eigene theoretische Weiterentwicklung zurückweist, also den neoklassischen „hard core“ im Lakatosschen Sinne ablehnt,<sup>13</sup> oder ob sie nur als moderner Zweig der Neoklassik zu verstehen ist, ohne deren konstitutive Inhalte in Frage zu stellen, den neoklassischen „hard core“ also im wesentlichen beibehält.<sup>14</sup> Wegen des grundsätzlich antagonistischen Verhältnisses von Neoklassik und AIÖ wären für den letzten Fall alle Möglichkeiten verstellt, Brücken zwischen NIÖ und AIÖ zu bauen. Eine sukzessive Loslösung der NIÖ von ihren neoklassischen Wurzeln würde die Chancen einer Annäherung oder sogar einer möglichen Vereinigung institutioneller Ansätze in der Ökonomik deutlich verbessern. Allerdings wäre in dem Fall noch zu klären, ob sich in Gestalt der NIÖ nicht ein ganz neues ökonomisches Paradigma herausbildet, daß sich trotz Loslösung von der Neoklassik dennoch als unvereinbar mit der AIÖ erweist.

Vor diesem Hintergrund lassen sich drei Konstellationen unterscheiden, deren Gültigkeit sich erst in der Zukunft erweisen wird:

1. Die NIÖ stellt eine zeitgemäße Fortentwicklung der Neoklassik dar. Neoklassische Grundannahmen, mehr oder weniger modifiziert, leben daher in der NIÖ fort. Wirtschaftspolitisch dürften sich in diesem Fall keine grundsätzlich anderen Forderungen als aus der Neoklassik bereits bekannt ergeben. Hierzu gehört in erster Linie das Vertrauen in die Wohlstandswirkung von Marktkräften und die tendenzielle Ablehnung interventionistischer Eingriffe des Staates in wirtschaftliche Abläufe. Deregulierung, Flexibilisierung, Privatisierung wären in dem Fall nach wie vor die zentralen wirtschaftspolitischen Stichwörter der NIÖ. Die bisherige Frontstellung Neoklassik - AIÖ würde in der Frontstellung NIÖ - AIÖ ihre Fortsetzung finden.
2. Die NIÖ bildet ein eigenständiges Paradigma, das wegen der Zurückweisung konstituierender neoklassischer Theorieelemente sinnvollerweise nicht mehr unter den Schulbegriff Neoklassik zu fassen wäre. Insofern wäre mit

---

<sup>13</sup> Vgl. Lakatos, I., 1970, S. 133-138.

<sup>14</sup> Vgl. Eggertsson, T., 1990, S. 5f.; Löchel, H., 1995, S. 20f.

der Entwicklung der NIÖ die Entstehung eines neuen ökonomischen Paradigmas verbunden. In dem Fall wäre neben der Neoklassik und der AIÖ die NIÖ als weiteres und eigenständiges ökonomisches Paradigma zur Kenntnis zu nehmen.

3. Mit Blick auf die Zukunft stellt sich dann allerdings die Frage, ob es sich hier um einen stabilen Zustand handelt oder ob durch vorhandene Berührungspunkte zwischen AIÖ und NIÖ ein voranschreitendes „bridge-building“ mit der Möglichkeit einer zukünftigen Vereinigung der institutionentheoretisch ansetzenden Ökonomik in Gang gesetzt wird, so daß früher oder später auf die Klassifizierung „alt“ und „neu“ verzichtet und nur noch von „Institutioneller Ökonomik“ gesprochen werden könnte.

Vor dem Hintergrund dieser Szenarien ist mit einer Unifizierung der ökonomischen Theorie als Resultat des Vordringens institutionentheoretischer Ansätze in der Ökonomik nicht zu rechnen. Zwar werden sich zweifellos einige Veränderungen in der wirtschaftswissenschaftlichen Disziplin ergeben. Dieser Prozeß ist bereits in vollem Gang. Hoffnungen auf einen „Dritten Weg“ in der ökonomischen Theorie sind mit der Herausbildung der NIÖ, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden, jedoch nicht zu verbinden. Selbst wenn innerhalb der NIÖ die Kritik an der Neoklassik an Schärfe zunehmen sollte,<sup>15</sup> ist das Forschungsprogramm der NIÖ so angelegt, daß nicht zu erkennen ist, wie grundsätzliche Unvereinbarkeiten mit der AIÖ in Zukunft überwunden werden können.

## **B. Das Verhältnis der NIÖ zur Neoklassik**

Der „hard core“ der neoklassischen Wirtschaftstheorie läßt sich im wesentlichen mittels vier Grundannahmen beschreiben:

1. Individuen als Ausgangspunkt ökonomischer Theoriebildung verhalten sich vollständig oder eingeschränkt rational, nutzenmaximierend und eigennützig, so daß ihr Verhalten kalkulierbar ist.
2. Die Marktkräfte wirken auf gleichgewichtige, im Sinne von „effizienten“ oder paretooptimalen Zuständen hin.
3. Wirtschaftssubjekte sind zu jedem Zeitpunkt vollständig informiert; es entstehen keine Transaktionskosten.

---

<sup>15</sup> Vgl. zu dieser Einschätzung *Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 480.*

#### 4. Jede wirtschaftliche Transaktion ist frei gewählt.

Als exogene Faktoren und damit als Größen außerhalb der ökonomischen Theorie liegend werden die individuellen Präferenzen, der Stand der Technik, die jeweilige Ausstattung und die vorhandene institutionelle Ordnung angenommen.<sup>16</sup>

Die meisten dieser Annahmen werden von der NIÖ nach wie vor im Kern geteilt, wenn auch - je nach Vertreter der NIÖ - mehr oder weniger deutliche Modifikationen und Ergänzungen vorgenommen werden. In der Frühphase der NIÖ betonten Furubotn und R. Richter anlässlich eines Symposiums zur NIÖ sogar ausdrücklich, daß „(...) the foundation stones of the new institutional economics are the traditional ones of neoclassical theory - viz., methodological individualism and the self-interest principle.“<sup>17</sup> Unzufrieden war man vor allem mit dem zu hohen Abstraktionsniveau der Neoklassik.<sup>18</sup> Insbesondere die Tatsache, daß institutionelle Rahmenbedingungen - trotz ihrer Bedeutung für den Wirtschaftsablauf - in der Neoklassik als theorieexogen behandelt werden, Institutionen demnach keine Auswirkungen auf die Allokation haben, wurde zum *Movens* der NIÖ.

Die Anerkennung der Bedeutung von Institutionen („institutions matter“ wurde gewissermaßen zum „Schlachtruf“ der NIÖ) ist unmittelbar mit der Einsicht verbunden, daß die dem neoklassischen Modell innewohnende Annahme kostenloser Transaktionen nicht zu halten ist. In der realen Welt ist jede Transaktion mit Kosten verbunden. Insofern muß den Transaktionskosten, die bei jeder ökonomischen Handlung anfallen und deren Höhe von der jeweiligen institutionellen Struktur abhängen, ein entscheidender Einfluß auf den wirtschaftlichen Verlauf beigemessen werden. Mit Blick auf die Neoklassik halten Furubotn und Richter daher fest:

„Die gegenwärtige Theorie hat jedoch ihre deutlichen Grenzen. Ihre Schwäche liegt eben in ihrer Institutionenneutralität bzw. ihrer Tendenz, eine ernsthafte Beschäftigung mit institutionellen Nebenbedingungen und Transaktionskosten eher zu vermeiden.“<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. *Field*, A.J., 1981, S. 195; *North*, D.C., 1992, S. 23; *Hodgson*, G.M., 1994b, S. 129ff.; *Kubon-Gilke*, G., 1995, S. 281.

<sup>17</sup> *Furubotn*, E.G./*Richter*, R., 1984, S. 3. Vgl. auch *Richter*, R., 1990, S. 573; *Richter*, R./*Furubotn*, E.G., 1996, S. 479.

<sup>18</sup> Vgl. *Williamson*, O.E., 1975, S. 1.

<sup>19</sup> *Richter*, R./*Furubotn*, E.G., 1996, S. 2.

Vor diesem Hintergrund wurde es zum Hauptanliegen und zum „wesentliche(n) Teil des Arbeitsprogramms“<sup>20</sup> der NIÖ, Institutionen zu „endogenisieren“, also ihre Existenz und ihren Wandel unter weitgehender Beibehaltung neoklassischer Grundannahmen - wozu insbesondere die Annahme rationalen, nutzenmaximierenden und eigennützigen Verhaltens gehört - erklären zu können. Der Schlüssel hierfür sind Transaktionskosten, die als Effizienzverluste im Vergleich zu einer denkbaren, in der realen Welt aber nicht möglichen „first best-Lösung“ verstanden werden.<sup>21</sup> Sie sind

„(...) für die Neue Institutionenökonomik ein Instrument, um Institutionen für ökonomische Wahlhandlungen zugänglich zu machen. Die generelle These dabei ist, daß Transaktionskosten ein Gradmesser sind, um die ökonomische Effizienz von Institutionen zum Ausdruck zu bringen.“<sup>22</sup>

Die Tatsache, daß die Neoklassik Institutionen und damit Transaktionskosten nicht berücksichtigt hat, halten Richter und Furubotn für „kein geringfügiges Versäumnis“<sup>23</sup>, so daß die NIÖ ihrer Ansicht nach eine eigenständige Richtung darstellt, die sich wegen der Einsicht in die Bedeutung von Transaktionskosten durch einen „wesentlich anderen Blickwinkel“ auszeichnet. Dennoch legen die beiden Autoren auch 1996 noch - und zu Recht - Wert auf die Feststellung, daß die NIÖ der neoklassischen Analyse in vieler Hinsicht ähnlich sei.<sup>24</sup>

Mit Blick auf das Verhältnis von Neoklassik und NIÖ kann also festgehalten werden, daß die NIÖ die bislang völlig vernachlässigte Einbeziehung von Institutionen und Transaktionskosten überwinden will. Neoklassische Grundannahmen werden hierbei modifiziert, soweit es die neue Sichtweise erfordert. Dies hat North als eine der wesentlichen Prämissen der modernen institutionellen Ökonomik bezeichnet:

„(...) the theoretical framework should be capable of integrating neo-classical theory with an analysis of the way institutions modify the choice set available to human beings (...).“<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 8.

<sup>21</sup> Vgl. Kubon-Gilke, G., 1995, S. 275.

<sup>22</sup> Löchel, H., 1995, S. 21. Das Verständnis von Transaktionskosten als ein das Wirtschaftswachstum limitierender Faktor greift jedoch zu kurz. Vgl. hierzu Löchel, H., 1995, insbes. S. 119-150.

<sup>23</sup> Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 41.

<sup>24</sup> Vgl. Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 2f.

<sup>25</sup> North, D.C., 1986, S. 230.

Allerdings deuten Richter und Furubotn an, daß die Folgen noch nicht in allen Einzelheiten absehbar sind, sollte die Transaktionskostenanalyse konsequent auf alle Teilbereiche der neoklassischen ökonomischen Theorie angewendet werden. Sie sympathisieren sogar mit der Einschätzung, daß dies eine „Revolution“ in der ökonomischen Theorie auslösen könnte.<sup>26</sup>

### C. Die Einschätzung der NIÖ durch die AIÖ und vice versa

Vertreter beider Seiten haben über die grundlegende Ablehnung des jeweils anderen Ansatzes keinen Zweifel gelassen. Während jedoch die Ablehnung der AIÖ durch Vertreter der NIÖ genauso wie kursorische Hinweise auf Übereinstimmungen mit J.R. Commons, einem Hauptvertreter der ersten Generation des AIÖ, nur eine weitgehende Unkenntnis widerspiegelt, haben sich Vertreter der AIÖ differenziert mit den Ansätzen der NIÖ auseinandergesetzt, so daß die gegenseitige Ablehnung nicht gleichermaßen fundiert ist.

Das Urteil, daß es sich bei der AIÖ um eine bloße „Epoche“ ökonomischen Denkens handele, und Vertreter dieser als äußerst heterogen eingestuft, Richtung zwar einige richtige Fragen gestellt, darüber hinaus aber nicht mehr als ihre Feindschaft zur neoklassischen Theorie und zur Theoriebildung überhaupt zu Papier gebracht hätten, die AIÖ daher als ökonomische Disziplin zu recht untergegangen sei, wird von allen neuen InstitutionalistInnen geteilt.<sup>27</sup> Die Ablehnung stützt sich im wesentlichen auf einen Beitrag von T.W. Hutchison, den dieser auf der ersten Jahreskonferenz der NIÖ im Jahre 1984 gehalten hat. Ohne auch nur in Ansätzen die Weiterentwicklung der Theorie über die Gründergeneration hinaus anzudeuten, geschweige denn zu würdigen, lieferte er folgende Einschätzung der AIÖ:

„The institutionalists were a rather loose and mixed group of economists, and institutionalism, as a brand, or type of economics is a rather fuzzy, opaque term.“<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Vgl. Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 478.

<sup>27</sup> Vgl. pars pro toto Coase, R.H., 1984, S. 230; Williamson, O.E., 1985, S. 187; North, D.C., 1986, S. 235; Richter, R., 1994, S. 2; Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 38f.

<sup>28</sup> Hutchison, T.W., 1984, S. 20. Als Beleg für die Ablehnung der AIÖ wird immer wieder ausschließlich auf diesen Beitrag verwiesen. Vgl. hierzu Coase, R.H., 1984, S. 229; Williamson, O.E., 1985, S. 187; Richter, R., 1996, S. 567; Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 38. Zweifellos macht es die mittlerweile sehr umfangreiche institutionalistische Primärliteratur schwierig, sich ein eigenes Urteil zu bilden. Während dies noch

Auf diesem Urteil aufbauend, formulierte Coase auf der gleichen Tagung ein wesentlich schärfer formuliertes Verdikt, mit dem er auch alle Verbindungen zwischen „alten“ und „modernen“ institutionenökonomischen Ansätzen kategorisch zurückwies:

„The American institutionalists were not theoretical but anti-theoretical (...). Without a theory they had nothing to pass on except a mass of descriptive material waiting for a theory, or a fire (!). So if the modern institutional economists have antecedents, it is not what went immediately before.“<sup>29</sup>

Auf der nächsten Konferenz zur NIÖ geht Williamson noch einmal kurz auf die AIÖ ein, wiederholt aber nur die Einschätzung von Hutchison und zitiert Coase, wobei ihm aber dessen Empfehlung, das bisherige institutionalistische Schrifttum am besten zu verbrennen, offensichtlich zu weit geht, da er diese Passage wegläßt.<sup>30</sup> Mit diesen Äußerungen endet die Beschäftigung mit der AIÖ, ohne jemals richtig begonnen zu haben. Auf den folgenden NIÖ-Jahreskonferenzen wie in der Literatur der NIÖ sucht man eine Auseinandersetzung mit der AIÖ vergebens.<sup>31</sup>

Vertreter der NIÖ halten das Kapitel AIÖ somit offensichtlich für abgeschlossen. Dies dokumentiert auch die 1996 erschienene umfangreiche Monographie zur NIÖ von Richter und Furubotn. Auf knapp einer (!) Seite wiederholen die Autoren die bekannten Einschätzungen über den „alten Institutionalismus“. Der Umstand, daß wiederum die zwischenzeitlich bereits 14 Jahre zurückliegende Einschätzung von Hutchison als gültige und „ausgezeichnete“ Beurteilung der AIÖ zitiert wird, dokumentiert, daß in den vergangenen Jahren keine weitergehende Diskussion über die „originären“ Institutionisten stattgefunden hat.<sup>32</sup>

---

als Entschuldigung anerkannt werden könnte, so ist es absolut unverständlich, daß auch die mittlerweile existierende Sekundärliteratur über die AIÖ nicht zur Kenntnis genommen wird. Vgl. u.a. *Dugger*, W.M., 1992; *Tool*, M.R. (Hg.), 1993; *Reuter*, N., 1994. Seit 1993 existiert sogar ein zweibändiges Handbuch über die AIÖ, das einen ausgezeichneten Einblick in ihre Geschichte und Theorie gibt. Vgl. *Hodgson*, G.M./*Samuels*, W.J./*Tool*, M.R. (Hg.), 1994.

<sup>29</sup> Coase, R.H., 1984, S. 230. Vgl. hierzu *Rutherford*, M., 1994, S. 181.

<sup>30</sup> Vgl. *Williamson*, O.E., 1985, S. 187. So auch *Eggertsson*, T., 1990, S. 10.

<sup>31</sup> Im *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE), der ehemaligen *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* (ZgS), die in der jüngeren Vergangenheit zur „Hauszeitschrift“ der NIÖ wurde, werden die Tagungsbeiträge regelmäßig publiziert.

<sup>32</sup> Vgl. *Richter*, R./*Furubotn*, E.G., 1996, S. 38f.

Die spezifische Wahrnehmung der Theorien Commons' bestätigt überdies, daß das Verständnis der AIÖ durch Vertreter der NIÖ stagniert. Commons' Betonung der zentralen Bedeutung von Transaktionen konnte mit Blick auf die Tatsache, daß die Transaktionskostenanalyse der zentrale theoretische Baustein der NIÖ darstellt, offensichtlich nicht ganz übergangen werden.<sup>33</sup> Doch auch hier zeigt sich, daß weder Hutchison noch Williamson oder Richter und Furubotn, die Commons immerhin namentlich erwähnen, mehr als einen flüchtigen Blick in seine umfangreichen Veröffentlichungen geworfen haben.<sup>34</sup> Commons' zentrale Erkenntnis war, daß nicht das Individuum Ausgangspunkt ökonomischer Theoriebildung sein könne, sondern von den jeweiligen „Transaktionen“ auszugehen sei, die er als die das Verhältnis der Tauschpartner widerspiegelnden Sozialbeziehungen verstand. Commons unterscheidet grundsätzlich drei Transaktionstypen: „bargaining“, „managerial“ und „rationing transactions“, also marktvermittelte (freie und gleichberechtigte), hierarchie-dominierte und autoritativ zuteilende Transaktionen.<sup>35</sup> Diese Transaktionstypen prädisponieren die Ergebnisse jeder ökonomischen Handlung. Welche Handlung sich im Rahmen von welchem Transaktionstyp abspielt, hängt von den jeweils vorherrschenden Institutionen einer Gesellschaft ab, die - als kollektive Regelmechanismen - Handlungen sowohl ermöglichen („liberation“) und sogar erweitern („expansion“) als auch begrenzen („restraint“). In diesem Commons-schen Verständnis von Transaktionen drückt sich die kulturgebundene Sichtweise menschlicher Handlungsalternativen aus, die für die AIÖ konstitutiv ist und die in diametralem Gegensatz zur NIÖ steht.<sup>36</sup> Dieser fundamentale inhaltliche Gegensatz wird seitens der Vertreter der NIÖ nicht wahrgenommen. Die Vermutung, daß dies auf eine zu oberflächliche Auseinandersetzung mit Commons zurückzuführen ist, wird insofern bestätigt, als sowohl Hutchison als auch jüngst Richter und Furubotn als Commonssche Definition einer Institution wiedergeben, was dieser ausdrücklich als Arbeitsgrundlage bzw. vorläufige Fassung verstanden wissen wollte, nämlich das Verständnis von Institutionen als „(...) Collective Action in Control of Individual Action.“<sup>37</sup>

Gerade das in dieser Definition wiedergegebene Verständnis einer Institution als reine Handlungsbeschränkung war nach Commons mangelhaft, so daß er

---

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch Ramstad, Y., 1996, S. 413f.

<sup>34</sup> Von herausragender Bedeutung für die AIÖ ist Commons, J.R., 1959.

<sup>35</sup> Vgl. Commons, J.R., 1959, S. 55-69. Vgl. hierzu Elsnér, W., 1986, S. 368.

<sup>36</sup> Vgl. hierzu Ramstad, Y., 1986, S. 1099; Leathers, C.G., 1989.

<sup>37</sup> Commons, J.R., 1959, S. 69. Zitiert von Hutchison, T.W., 1984, S. 21; Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 39.



nach weiterführenden Überlegungen nur wenige Seiten weiter die endgültige Definition vorlegte: „(...) the derived definition is: collective action in restraint, liberation, and expansion of individual action.“<sup>38</sup>

Eine seriöse Auseinandersetzung seitens der neuen InstitutionalistInnen mit den Theorien der AIÖ steht also noch aus. Selbst da, wo - wie im Falle Commons' - eine gewisse Beschäftigung vorzuliegen scheint, zeigt sich, daß wesentliche Argumentationslinien nicht aufgegriffen werden und bloße begriffliche Überschneidungen zu Einschätzungen geführt haben, die sich bei genauerer Betrachtung als nicht haltbar erweisen.<sup>39</sup>

Von seiten der zeitgenössischen Vertreter der AIÖ wurde die Entwicklung der NIÖ mit großem Interesse verfolgt. Eine Reihe von Untersuchungen hat bereits explizit das Verhältnis des „neuen“ Institutionalismus zum eigenen „alten“ Ansatz zum Thema. Ob jedoch im Mittelpunkt des Vergleichs die Bedeutung und das Verständnis von Transaktionen,<sup>40</sup> Rationalität,<sup>41</sup> Institutionen,<sup>42</sup> Macht,<sup>43</sup> Kultur,<sup>44</sup> „Effizienz“,<sup>45</sup> von geschichtlichem Wandel,<sup>46</sup> von der Rolle des Staates oder allgemeiner des öffentlichen Sektors,<sup>47</sup> oder der Rolle des Menschen<sup>48</sup> und des Marktes,<sup>49</sup> - ganz zu schweigen von methodologischen Fragen<sup>50</sup> - steht, immer werden fundamentale Unterschiede herausgestellt, die die grundlegende Unvereinbarkeit beider Institutionalismen unterstreichen. Das stets wiederkehrende Ergebnis ist, daß die NIÖ nichts anderes als eine „branch

<sup>38</sup> Commons, J.R., 1959, S. 73.

<sup>39</sup> Vgl. Reuter, N., 1994, S. 37ff.; Rutherford, M., 1994, S. 444.

<sup>40</sup> Vgl. Ramstad, Y., 1996; Dugger, W.M., 1996.

<sup>41</sup> Vgl. Mayhew, A., 1989, S. 326-329; Dugger, W.M., 1990, S. 427f.; Ramstad, Y., 1996, S. 416ff.

<sup>42</sup> Vgl. Dugger, W.M., 1990, S. 425f.; Hodgson, G.M., 1994, S. 399ff.; Neale, W.C., 1994; Dugger, W.M., 1995, S. 453f.

<sup>43</sup> Vgl. Dugger, W.M., 1990, S. 424f.

<sup>44</sup> Vgl. Mayhew, A., 1989.

<sup>45</sup> Vgl. Dugger, W.M., 1996, S. 431.

<sup>46</sup> Vgl. Dugger, W.M., 1995, S. 455f. Vgl. auch Bush, P.D., 1994.

<sup>47</sup> Vgl. Dugger, W.M., 1995, S. 456f.; Dugger, W.M., 1996. Vgl. auch Klein, P.A., 1994; Miller, E.S., 1994; Sheehan, M.F., 1994; Hayden, F.G., 1994.

<sup>48</sup> Vgl. Hodgson, G.M., 1993, S. 4-7; Hodgson, G.M., 1994, S. 397f.; Hodgson, G.M., 1994a. Vgl. hierzu auch Katterle, S., 1991, S. 137f.

<sup>49</sup> Vgl. Hodgson, G.M., 1993, S. 9ff.

<sup>50</sup> Vgl. Dugger, W.M., 1979; Groenewegen, J./Kerstholt, F./Nagelkerke, A., 1995, S. 470f.; Colander, D., 1996.



of neoclassical orthodoxy“<sup>51</sup> sei. Damit beruhe sie „(...) on the same set of basic neoclassical assumptions they (Vertreter der AIÖ, N.R.) rejected long ago.“<sup>52</sup>

### D. Es gibt Gemeinsamkeiten...

M. Rutherford hat sich in besonderer Weise darum bemüht, Gemeinsamkeiten zwischen der AIÖ und der NIÖ herauszuarbeiten und betont, daß „(...) the differences between the old and the new can, on closer examination, be revealed as less sharp than usually supposed.“<sup>53</sup>

Rutherford ist aber ein zu genauer Kenner der AIÖ, um übertriebene Hoffnungen hinsichtlich einer zukünftigen Vereinigung der beiden Ansätze aufkommen zu lassen. Fundamentale Gegensätze werden von ihm nicht übersehen, worauf er ausdrücklich hinweist: „(...) they differ significantly in philosophical and methodological orientation, as well as in theoretical direction and normative predilection (...)“.<sup>54</sup>

In wesentlichen Punkten stehen sich NIÖ und AIÖ dichotomisch gegenüber: Formalismus versus Anti-Formalismus, Individualismus versus Holismus, Rationales Verhalten versus Gewohnheitshandeln und Markteffizienz versus Intervention. Auch wenn Rutherford nachweisen kann, daß kaum ein Autor, gehöre er nun zur AIÖ oder zur NIÖ, in „reiner“ Form auf einer Seite dieser Dualismen zu finden ist, kann hieraus nicht auf eine gegenseitige Annäherung geschlossen werden. Letztlich stellt es eine Bewertungsfrage dar, ob es sinnvoll ist, wenn beispielsweise auf der einen Seite betont wird, daß Institutionen im wesentlichen Ergebnis rationalen, individuellen Handelns sind, die Bedeutung des Kultureinflusses aber nicht grundsätzlich negiert wird, auf der anderen Seite Institutionen aber im wesentlichen als kulturelles Produkt verstanden werden und Individuen allenfalls ein begrenzter Einfluß zugestanden wird, als Gemeinsamkeit herauszustellen, daß beide Ansätze den Einfluß des Individuums nicht grundsätzlich verneinen. Im vorliegenden Fall erscheint dies angesichts der bestehenden grundsätzlich anderen Perspektive als äußerst zweifelhaft. Auf weiten Strecken erscheint Rutherfords Untersuchung dann auch eher

---

<sup>51</sup> *Dugger*, W.M., 1989, S. 2. Vgl. auch *Dugger*, W.M., 1992, S. x.

<sup>52</sup> *Rutherford*, M., 1995, S. 444. Vgl. auch *Rutherford*, M., 1994, S. 181.

<sup>53</sup> *Rutherford*, M., 1995, S. 444. Vgl. auch *Rutherford*, M., 1995, S. 8.

<sup>54</sup> *Rutherford*, M., 1994, S. x.

als ein an die Kontrahenten adressiertes Plädoyer, sich auf einen seiner Ansicht nach plausiblen Mittelweg zu einigen.<sup>55</sup> Eine solche Sichtweise ist aber nicht mit der Beantwortung der Frage zu verwechseln, ob Gemeinsamkeiten gegenwärtig tatsächlich vorhanden sind.

Eine genaue Durchsicht der Argumentation Rutherfords zeigt, daß an wirklichen Gemeinsamkeiten kaum etwas übrigbleibt. Sie beziehen sich im wesentlichen auf gleiche oder ähnliche Fragestellungen, deren Beantwortung aber sowohl unterschiedlich angegangen wird als auch zu anderen Ergebnissen führt. Gemeinsam ist beiden institutionalistischen Ansätzen eigentlich nur, daß sie sich im Unterschied zur neoklassischen Theorie mit der Bedeutung von Institutionen und den Ursachen des institutionellen Wandels beschäftigen und in diesem Zusammenhang Faktoren wie „Rationalität“, „Ideologie“, „Normen“ etc. erörtern. Auch besteht eine tendenzielle Übereinstimmung hinsichtlich der Ablehnung einer zu formalistischen Theorie, wobei die Zurückweisung der AIÖ aber wesentlich kategorischer ausfällt.<sup>56</sup>

Rutherford gesteht die Tatsache, daß Inkomplementaritäten insgesamt dominieren, am Ende seiner Untersuchung indirekt ein, wenn er dafür plädiert, daß es eine seiner Ansicht nach „adäquate“ Lösung gesellschaftlicher Probleme erfordere, sich von alter *und* neuer institutioneller Ökonomik gleichermaßen zu trennen und ein ganz neues Forschungsprogramm auf den Weg zu bringen:

„Often, a more adequate solution to the problem in question will require elements from both the OIE and the NIE to be combined, but in ways that would generate a research program significantly different from either the OIE or the NIE as currently constituted.“<sup>57</sup>

### E. ... doch die Unterschiede überwiegen

Trotz der grundlegenden Gemeinsamkeit hinsichtlich der generellen Anerkennung der Bedeutung von Institutionen sind die hieraus gezogenen Konsequenzen für die ökonomische Theoriebildung jedoch grundverschieden. Vertreter der NIÖ gehen davon aus, der Bedeutung von Institutionen dadurch gerecht zu werden, daß sie sie *als Ergebnis* ökonomischen Handelns in die ökonomische Theorie integrieren, Institutionen also nicht mehr als Datum, sondern

---

<sup>55</sup> Vgl. z.B. Rutherford, M., 1994, S. 26, 50, 80 und 172.

<sup>56</sup> Vgl. Rutherford, M., 1994, S. 5.

<sup>57</sup> Rutherford, M., 1994, S. 177. Vgl. hierzu auch Rutherford, M., 1989.

als abhängige Variable behandeln. Diese „Endogenisierung“ von Institutionen folgt aber in wesentlichen Zügen dem Vorbild der neoklassischen Preistheorie: Institutionen repräsentieren wie Preise das Ergebnis der Wahlhandlungen nutzenmaximierender und rational ihre Interessen verfolgender Individuen. Insofern brauchte die NIÖ auch keine Modifikationen am neoklassischen Menschenbild des *homo oeconomicus* vorzunehmen, wie auch H. Löchel bemerkt:

„‘New Economic History’ und ‘Neue Institutionenökonomik’ sind Theorien, die sich dadurch auszeichnen, daß sie die wahlhandlungstheoretische Orientierung der neoklassischen Theorie auf andere Forschungsgebiete - eben auf Wirtschaftsgeschichte und auf Institutionen - als die der traditionell üblichen Wert- und Verteilungstheorie übertragen.“<sup>58</sup>

Die Einschätzung, daß die Institutionentheorie der NIÖ gewissermaßen eine Parallelaktion zur Preistheorie der Neoklassik darstellt, läßt sich in herausragender Weise bei North zeigen.<sup>59</sup> Zusammen mit seinem Co-Autor Thomas war der Wirtschaftshistoriker 1973 angetreten, Institutionen strikt neoklassisch als Ergebnis maximierenden Verhaltens von Individuen unter den Bedingungen gegebener Technologie und Ausstattung zu erklären.<sup>60</sup> Institutioneller Wandel kommt in dieser frühen Interpretation von North/Thomas immer dann in Gang, wenn Veränderungen in den den jeweiligen Institutionen zugrundeliegenden relativen Preisen auftreten, so daß sich Wahlhandlungen der Individuen als nicht mehr „optimal“ erweisen und daher Anpassungen nötig werden: „Veränderungen der relativen Preise schaffen Anreize zur Einrichtung effizienterer Institutionen.“<sup>61</sup> Da Institutionen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander stehen, vollzieht sich mit der Zeit eine natürliche Selektion der „effizientesten“ Institutionen, so daß sich sogar die Metapher von der „unsichtbaren Hand“ wieder anwenden läßt: Sie leitet das Handeln der Individuen derart, daß sich sukzessive eine „effiziente“ institutionelle Struktur herausbildet.<sup>62</sup> Selbst eine „Großinstitution“ wie der Staat läßt sich mittels dieses Ansatzes erklären: Er

---

<sup>58</sup> Löchel, H., 1995, S. 15.

<sup>59</sup> Williamson argumentiert ganz ähnlich wie North: „(...) der Transaktionskostenansatz (behauptet), Hauptzweck und Hauptwirkung dieser Institutionen sei die Einsparung von Transaktionskosten.“ Vgl. Williamson, O.E., 1990, S. 1. Vgl. hierzu Schenk, K.E., 1992, S. 355ff.

<sup>60</sup> Vgl. North, D.C./Thomas, R.P., 1973. Vgl. hierzu Field, A.J., 1994, S. 136f.; Rutherford, M., 1995, S. 444f.

<sup>61</sup> North, D.C., 1992, S. 8.

<sup>62</sup> Dugger betont, daß North eine „neoclassical theory of institutional change“ vorgelegt habe, in der nur die „unsichtbare Hand“ fehlen würde. Vgl. Dugger, W.M., 1995, S. 454. Nach Auffassung des Autors fehlt jedoch selbst diese nicht.

bildet sich in dem Moment heraus, in dem erkannt wird, daß seine Existenz - vor allem durch seine Fähigkeit, Rechte zu garantieren und durchzusetzen - Tauschhandlungen „effektiver“ machen, er also zu einer Transaktionskostensenkung beitragen kann.<sup>63</sup> B.P. Priddat weist zu Recht darauf hin, daß hiermit de facto ein Ansatz für eine universale „ökonomische Theorie der Geschichte“ vorgelegt wurde, der kritischen Nachfragen jedoch nicht standzuhalten vermag, da Institutionen „(...) nicht allein aus langfristigen (oder: strategischen) Entscheidungen von Individuen“ erklärt werden können.<sup>64</sup>

Die Schwächen dieses Ansatzes wurden vielfach herausgestellt und blieben auch North nicht verborgen, da seine ausschließlich auf „Effizienz“ abhebende Theorie des institutionellen Wandels die Realität mit ihren persistenten „ineffizienten“ Institutionen - bei North sind dies solche Institutionen, die unter den gegebenen Möglichkeiten nicht ein Maximum an Output, oder allgemeiner: Wirtschaftswachstum hervorbringen - nicht zu erklären vermochte. In seinen folgenden Veröffentlichungen<sup>65</sup> modifiziert er dann seine Effizienzerklärung und betont vor allem die Bedeutung von „Ideologien“, die die Genese „effizienter“ Institutionen verhindern können. North bleibt aber seinem ökonomischen Ansatz treu, wenn er darauf hinweist, daß auch „Ideologien“ letztlich „ihren Preis“ haben, und Veränderungen dieser Preise zu einer Veränderung von Ideologien führen:

„Aber eine Hauptthese der vorliegenden Untersuchung ist die, daß Institutionen durch Senkung des Preises, den wir für unsere Überzeugung bezahlen, Ideen, Dogmen, Moden und Ideologien zu wichtigen Ursachen institutionellen Wandels werden lassen.“<sup>66</sup>

Es bleibt das erklärte Ziel Norths, den „Wandel im Zeitverlauf“ erklären zu können, ein Ansatz, der auch nach der Einsicht, daß reine Effizienzbetrachtungen hierfür bei weitem nicht ausreichen, nicht aufgegeben wird. Allerdings brauche man dafür noch eine Reihe weiterer Theorien. Trägt man alle Theorien zusammen, deren Formulierung North für nötig hält, um dieses Ziel zu erreichen, kommt man auf eine stattliche Anzahl. Offensichtlich ist sich North der Komplexität des Problems erst im Laufe der Beschäftigung mit dem Thema bewußt geworden. Um den gesellschaftlichen Wandel erklären und die vorhan-

---

<sup>63</sup> Vgl. North, D.C., 1988, S. 24ff. und kommentierend Field, A.J., 1981, S. 185.

<sup>64</sup> Vgl. Priddat, B.P., 1995, S. 206. Vgl. zum Verständnis von Institutionen in der AIÖ Reuter, N., 1996a.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu insbes. North, D.C., 1988; North, D.C., 1992.

<sup>66</sup> North, D.C., 1992, S. 101.

denen „Lücken“ im neoklassischen Modell ausfüllen zu können, benötigt man North zufolge neben weiteren Anstrengungen zu einer „Theorie der Institutionen“ und zu einer „Theorie der Struktur und des Wandels politischer und wirtschaftlicher Institutionen“ noch eine „Theorie des Bevölkerungswandels“, eine „Theorie der Vergrößerung unseres Wissensstandes“, eine „Theorie der Weltanschauung“, eine „Theorie des Staates“, eine „Theorie der Eigentumsrechte“, eine „Theorie der Ideologie“, eine „Theorie der Transaktionskosten“ und schließlich eine „Theorie der Wissenssoziologie“.<sup>67</sup> Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, daß North am Schluß seiner bislang letzten Monographie zum Thema eingestehen muß, daß man trotz aller Bemühungen, Institutionen zu endogenisieren, immer noch ganz am Anfang stehe: „Wir müssen viel mehr über kulturspezifische Verhaltensnormen und ihr Verhältnis zu formgebundenen Regeln in Erfahrung bringen, um hier genaueren Aufschluß zu erhalten.“ Und als ob es einen Marx, einen Georg Simmel oder einen Karl Mannheim nie gegeben hätte, fährt er fort:

„Wir beginnen gerade erst mit der ernsthaften Erforschung von Institutionen. Sie ist vielversprechend. Wir werden vielleicht nie endgültige Antworten auf alle unsere Fragen haben. Aber noch können wir sie verbessern.“<sup>68</sup>

Dieser Ansatz und das von North angedeutete Forschungsprogramm sind symptomatisch für die NIÖ. Gewissermaßen alle menschlichen Regungen sollen letztlich in das ökonomische Modell eingepaßt werden. Ziel ist damit gewissermaßen die Entgrenzung des neoklassischen Ansatzes auf alle menschlichen Bereiche.<sup>69</sup> Eine solche „Universaltheorie“ wird von den Vertretern der NIÖ offensichtlich für möglich gehalten, was durch Richter und Furubotn

---

<sup>67</sup> Vgl. North, D.C., 1988, passim.

<sup>68</sup> North, D.C., 1992, S. 167f. Mit „wir“ meint North offensichtlich sich und die übrigen Vertreter der NIÖ. Hätte North - und dies gilt gleichermaßen für andere Vertreter der NIÖ - etwas über die Grenzen der eigenen Disziplin hinausgesehen, wäre ihm aufgefallen, daß es in anderen Wissensgebieten - in der Politologie, der Soziologie, der Anthropologie, ganz zu schweigen von der AIÖ - eine lange Tradition der Beschäftigung mit Institutionen gibt. Gerade ein Rückgriff auf diese Erkenntnisse hätte für die NIÖ erhebliche „Abkürzungswege“ eröffnet.

<sup>69</sup> Einen derartigen Versuch hat Becker bereits unternommen. Vgl. Becker, G.S., 1993. In seinem jüngsten Werk geht er auf das Problem der kulturellen Bedingtheit menschlichen Handelns ein. Ohne diese grundsätzlich zu verneinen, hält er Möglichkeit zur freien Wahlhandlung jedoch für so groß, daß grundsätzliche Aussagen der NIÖ nicht in Frage gestellt werden: „But some anthropologists and sociologists go much too far when they claim that culture so dominates behavior that little room is left to choice.“ Becker, G.S., 1996, S. 17. Vgl. hierzu auch Hodgson, G.M., 1996, S. 27f.

jüngst bestätigt wurde. Am Ende ihrer umfangreichen Darstellung der NIÖ kommen die Autoren - wie North bereits sechs Jahre zuvor - zu dem Schluß:

„Es wird notwendig sein, in einige (?) relativ wenig (?) erforschte Gebiete vorzudringen und die Zusammenhänge zu klären, die zwischen den wirtschaftlichen, politischen und sozialen Elementen des Systems bestehen. Da hierfür eine dynamische Analyse erforderlich ist und viele Größen, die früher in die Kategorie der Daten abgeschoben wurden, nunmehr als aktive Variable zu berücksichtigen sind, ist Komplexität unvermeidlich.“

Ihre Schlußfolgerung lautet: „Deshalb ist realistischerweise nicht zu erwarten, daß wir *das voll entwickelte Modell*, das wir gerne hätten (!), schon in naher Zukunft haben werden.“<sup>70</sup> An der grundsätzlichen Möglichkeit einer Konstruktion umfassender Modelle, die prinzipiell in der Lage sind, den Stand und die Entwicklung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Systeme zu erfassen, wird im Rahmen der NIÖ offensichtlich (noch) nicht gezweifelt.

Diese Vorstellung, die eher dem Newtonschen als dem gegenwärtigen Zeitalter entsprungen zu sein scheint, kann insbesondere mit Blick auf die Forschungsergebnisse der jüngeren Chaosforschung nur als definitiv überholt eingestuft werden, zumal die Bedeutung der Chaostheorie nicht nur für naturwissenschaftliche und technische Probleme, sondern auch für wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Probleme immer deutlicher wird. Chaosforscher haben überzeugend herausgestellt, daß das Verhalten dynamischer Systeme zwar kurzfristig beschreibbar, langfristig aber unvorhersehbar ist, weil das Netz der kausalen Beziehungen zwischen den Teilsystemen derart komplex ist, daß das resultierende Bewegungsmuster zufällig wird und sich „chaotische Strukturen“ einstellen.<sup>71</sup> Die Ergebnisse der Chaostheorie nicht angemessen berücksichtigt zu haben, ist ebenfalls „kein geringes Versäumnis“.

Das aus dem modell- bzw. spieltheoretischen Ansatz abgeleitete Forschungsprogramm der NIÖ, das Auskunft über die zukünftige Entwicklungsrichtung gibt, steht in fundamentalem Gegensatz zur AIÖ. Aus deren Sicht kann die NIÖ nicht einmal als *institutionelle* Ökonomie bezeichnet werden.<sup>72</sup> Die Ursprünge der AIÖ gehen gerade auf die seinerzeit von der Soziologie herausgestellte Erkenntnis zurück, daß die Menschen in ihren Handlungen, in ih-

---

<sup>70</sup> Richter, R./Furubotn, E.G., 1996, S. 506 (Hervorhebung, N.R.).

<sup>71</sup> „(...) im deterministischen Chaos (können) nahezu identische Ursachen bereits völlig verschiedene Wirkungen haben (...).“ Küppers, B.-O., 1993, S. 81. Vgl. zur Bedeutung der Chaostheorie für die Wirtschaftswissenschaften Thoma, B., 1996.

<sup>72</sup> Vgl. hierzu Hodgson, G.M., 1994, S. 250ff.

ren Entscheidungen, in ihrem Denken, in dem, was sie als „rational“ verstehen, Ergebnis von Institutionen bzw. - mit einem umfassenderen Begriff - der Kultur sind. Solange im Mittelpunkt der NIÖ immer noch jener heroische *homo oeconomicus* steht, der Institutionen schafft, ohne von ihnen erschaffen zu werden, fehlt in der Tat ein institutioneller Ansatz im umfassenderen sozialwissenschaftlichen Sinn.<sup>73</sup> Das Menschenbild der NIÖ ist immer noch jenes neoklassische, das Veblen bereits 1898 folgendermaßen beschrieben hatte:

„The hedonistic conception of man is that of a lightning calculator of pleasures and pains, who oscillates like a homogeneous globule of desire of happiness under the impulse of stimuli that shift him about the area, but leave him intact. (...) He is an isolated, definitive human datum, in stable equilibrium except for the buffets of the impinging forces that displace him in one direction or another.“<sup>74</sup>

Diesem Verständnis hatte Ayres das institutionalistische Menschenbild gegenübergestellt.

„What is wrong with this conception is, most basically, that there is no such thing as ‘the original nature of man.’ (...) man is a creature of society. The content of human behavior is a cultural content. Human nature itself is a social phenomenon.“<sup>75</sup>

Das Verständnis der Menschen als „in some sense or degree cultural puppets“<sup>76</sup> sprengt das Fundament der alten Neoklassik genauso wie das der neuen NIÖ, da auch die letzte Konstante zur Variablen wird, somit das Individuum als Ausgangspunkt der Theoriebildung ausfällt und selbst in seiner kulturellen Eigenheit zum Gegenstand der Erklärung werden müßte. Dies war auch der tiefere Sinn, warum Commons die Hauptrolle der ökonomischen Theorie neu besetzt wissen wollte: Anstelle des Individuums, über dessen „wahre Natur“ bzw.

---

<sup>73</sup> „(...) you must always start with people who are organized and acting in patterns that they themselves in the here and now have not chosen. You must, in other words, start with people who are in some sense or degree cultural puppets. (...) This is in marked contrast to the new institutionalist approach in which humans are treated as consciously, repetitively choosing people for whom each significant action can be treated as having been chosen in awareness of other, inferior options.“ Mayhew, A., 1989, S. 330. Vgl. ähnlich Hodgson, G.M., 1989, S. 350f., Hodgson, G.M., 1996, S. 27f. und Katterle, S., 1995, S. 119.

<sup>74</sup> Veblen, T.B., 1990, S. 73. Vgl. hierzu auch Ault, R.W./Ekelund, R.B. Jr., 1988, insbes. S. 436ff.

<sup>75</sup> Ayres, C.E., 1952, S. 28. Vgl. zum „institutional man“ auch Katterle, S., 1995, S. 121ff.

<sup>76</sup> Mayhew, A., 1989, S. 330.



über dessen „wahren Willen“ nur spekuliert werden könne,<sup>77</sup> müsse die konkrete und beschreibbare Transaktion, also die die institutionelle Lage repräsentierenden konkreten Tauschbeziehungen, zum „building block“ ökonomischer Theoriebildung avancieren.<sup>78</sup>

Vor diesem Hintergrund rückten *notwendigerweise* ganz neue Fragen ins Blickfeld und jeder Versuch, Institutionen vollständig zu „endogenisieren“, was Richter und Furubotn als wesentlichen Teil des Arbeitsprogramms der NIÖ bezeichnen, ist bereits im Ansatz zum Scheitern verurteilt. Die Anerkennung der institutionellen Bedingtheit menschlichen Denkens und Handelns hat weitreichende Konsequenzen: Sie führt notwendigerweise zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Status quo und damit zu einer Debatte über wirtschaftliche, gesellschaftliche und soziale Alternativen. Damit erhielt zum einen die Systemkritik, die sich in Anbetracht des bestehenden Systems als Kapitalismuskritik manifestierte, und die Kritik an der Status quo-bezogenen neoklassischen Wirtschaftstheorie einen herausragenden Platz in der AIÖ. Zum anderen traten theoretische Erörterungen über das wechselseitige und vielschichtige Verhältnis von Mensch und Institution bzw. Mensch und Kultur, über die Bedeutung von Machtverhältnissen und Rechtsordnungen, über die Möglichkeiten einer postparetianischen Werttheorie und schließlich über die Chancen kollektiv steuerbarer gesellschaftlicher Veränderungen in den Vordergrund.<sup>79</sup>

Diese veränderte Problemstellung ließ keine Möglichkeit mehr, ökonomische Theorie „wert(urteils)frei“ zu betreiben. Eine Kritik am Status quo impliziert Wertungen, genauso wie eine Diskussion vorherrschender Institutionen oder einzelner Macht- und Rechtsverhältnisse. Am deutlichsten wird die Notwendigkeit von Wertungen aber mit Blick auf die Frage, wie eine „bessere“ Gesellschaft aussehen könnte, da das „Sollen“ nicht aus dem „Sein“ abgeleitet

---

<sup>77</sup> Commons unterschied zwischen einem „will-in-vacuo“ und einem „will-in-action“. Ersterer korrespondiert mit der individualistischen Sichtweise der Menschen als von der Umwelt getrennt gedachten und definierten hypothetischen Wesen, wogegen der „will-in-action“ sich in der aktuellen Handlung zeigt und die institutionelle Bedingtheit menschlichen Handelns widerspiegelt. Eine wissenschaftliche Analyse kann sich nach Commons nur auf das stützen, was beobachtbar ist, und dies ist nur der „will-in-action“. Vgl. Commons, J.R., 1974, S. 69-79 und Commons, J.R., 1959, S. 627-648.

<sup>78</sup> Vgl. hierzu umfassend Reuter, N., 1994, S. 276-282.

<sup>79</sup> Auf diese Themen bin ich ausführlich an anderer Stelle eingegangen. Vgl. Reuter, N., 1994, S. 207-365.



werden kann.<sup>80</sup> Die Diskussion hierüber eignet sich in besonderer Weise, unüberbrückbare Unterschiede zwischen NIÖ und AIÖ herauszustellen, worauf sogar der sonst um die Darstellung von Gemeinsamkeiten bemühte Rutherford hinweist:

„The major differences between the old and the new are clearly to be found in the normative significance given to individual preferences and to voluntary exchange, the use of interpersonal comparisons, and of the necessary role of government. These differences are not trivial, and it would be a mistake to pretend they do not exist.“<sup>81</sup>

Neoklassik wie NIÖ weichen Fragen nach einer „Werttheorie“ in einem über ökonomische Effizienzüberlegungen hinausgehenden Sinn aus und beanspruchen nach wie vor für sich, ökonomische Wissenschaft „wertfrei“ zu betreiben. „Effizienz“ wird in der Regel rein betriebswirtschaftlich verstanden: Unter gegebenen Rahmenbedingungen sind die Institutionen, Regeln, Abläufe, Organisationsstrukturen etc. „effizienter“, die bei gleichem Input einen höheren Output bzw. bei niedrigerem Input einen gleichen Output ermöglichen oder, um mit North zu sprechen: Effizient ist, was Wirtschaftswachstum erzeugt.<sup>82</sup> Auch wenn Richter und Furubotn in jüngster Zeit Zweifel an diesem Effizienzkriterium artikulieren, ist nicht abzusehen, ob an die Stelle des Effizienzkriteriums eine breitere Wertdiskussion in der NIÖ treten wird oder ob es auch in Zukunft bei einigen kritischen Reflexionen bleibt, um dann in alten Bahnen weiterzuarbeiten.<sup>83</sup>

Entgegen einer rein quantitativen Effizienzbetrachtung vorhandener Strukturen, die letztlich auf die eingeschränkte Problemstellung hinausläuft, ob das gleiche Ergebnis unter den gegebenen Umständen nicht mit einem geringeren Faktoreinsatz - worunter gemäß der NIÖ nun auch der Transaktionsaufwand zu

---

<sup>80</sup> Vgl. *Hayden*, F.G., 1994, S. 392.

<sup>81</sup> *Rutherford*, M., 1994, S. 170.

<sup>82</sup> Vgl. *North*, D.C., 1992, S. 109 und kommentierend *Rutherford*, M., 1994, S. 161.

<sup>83</sup> Richter und Furubotn gestehen am Ende ihres umfangreichen Werkes zur NIÖ ein, daß „Effizienz“ im Rahmen des neoklassischen Modells nicht sinnvoll zu erörtern ist. Dies hat sie aber vorerst nicht davon abgehalten, den Effizienzbegriff durchweg weiter zu benutzen. Die Autoren konstatieren nur ein „(...) Dilemma, denn es bietet sich nicht sofort ein alternatives Analyseschema an.“ *Richter, R./Furubotn*, E.G., 1996, S. 504. Auch *Williamson* gesteht fast hundert Jahre nach *Veblen* ein, daß „(p)ecuniary price is not always (!) a satisfactory measure of value.“ Dies führt er aber offensichtlich auf ineffiziente Transaktionen und ineffiziente Regierungs- bzw. Herrschaftsstrukturen zurück. Vgl. *Williamson*, O.E., 1985, S. 192.

subsumieren ist - erreicht werden kann, sind Vertreter der AIÖ um die Herstellung einer „höheren Effizienz“ bemüht:

„Institutionalists (gemeint sind Vertreter der AIÖ, N.R.) suggest explicitly that economic analysis based on narrow efficiency is, from the outset, inadequate. (...) Institutionalists (...) have always viewed the task of monitoring economic performance in broader terms. The criteria are enumerated in various ways but (...) institutionalists are concerned with such matters as equity, freedom and compassion: in short, they judge economic performance again in terms of a 'higher efficiency'.“<sup>84</sup> Dieses auch als „social efficiency“<sup>85</sup>

bezeichnete Wertkriterium führt im Gegensatz zur „rein ökonomischen“ Effizienzvorstellung von Neoklassik und NIÖ (maximaler Output bei minimalem Einsatz bzw. minimalen Kosten) zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen, etwa wenn es darum geht, eine Unternehmensverfassung zu entwerfen. Nach Katterle müßte in diesem Fall

„(...) das Forschungsinteresse auf die Untersuchung solcher offener („mitbestimmter“) Unternehmensverfassungen und überbetrieblicher korporatistischer Institutionen gerichtet werden, die einer Wohlfahrtsgesellschaft („welfare culture“) und ihrem Sozialstaat konform sind. Dabei würde es sich um die Suche nach institutionellen Arrangements handeln, von denen nach organisationstheoretischem Wissen vermutet werden kann, daß sie sich als *effizient* für die Klärung und Artikulation, Konfliktaustragung und Verständigung unterschiedlicher Interessen(-gruppen) über kollektive Präferenzen wirtschaftlichen Handelns (...) erweisen.“<sup>86</sup>

Die Suche nach der Herstellung einer „höheren Effizienz“ kann sich jedoch nicht auf privatwirtschaftliche Unternehmensformen beschränken. Soziales, Ökologie, Kultur, Bildung sind keine „Waren“ oder „Güter“ wie andere. Da sie für die soziale Stabilität, die ökonomische Leistungsfähigkeit und die kollektive Wohlfahrt einer Gesellschaft von herausragender Bedeutung sind, unterscheiden sie sich von den traditionell auf Märkten gehandelten Gütern durch ihren besonderen Charakter. „Soziale Effizienz“ bedeutet in diesem Zusammenhang die Versorgung nach Bedarf und aus gesamtgesellschaftlichen Überlegungen heraus und nicht nach individueller Zahlungsfähigkeit.<sup>87</sup> Insofern ergeben sich, wie W.W. Engelhardt kritisch gegenüber North festhält, aus dem Blickwinkel einer „höheren“ oder „sozialen Effizienz“ beispielsweise auch überzeugende Argumente

---

<sup>84</sup> Klein, P.A., 1994, S. 195 und S. 199.

<sup>85</sup> Miller, E.S., 1994, S. 233.

<sup>86</sup> Katterle, S., 1991, S. 145 (Hervorhebung im Original).

<sup>87</sup> Vgl. Ernst, J., 1994, S. 37.

„(...) für die Beibehaltung öffentlicher und genossenschaftlicher Unternehmen in Gegenwart und Zukunft (...). Die Vielfalt der rechtlichen Unternehmensformen und interdisziplinär fundierten Unternehmenstypen bietet nämlich, wie vor den Institutionalistens bereits die Frühsozialisten wußten, durch den auf diese Weise 'institutionalisierten Wettbewerb' (...) zusätzliche Gewähr für die Befriedigung privater und gesellschaftlicher Bedürfnisse vieler Art.“<sup>88</sup>

Der Versuch, eine Werttheorie zu entwickeln, die in der Lage ist, Kriterien für eine Beurteilung der institutionellen Lage und des institutionellen Wandels einer Gesellschaft zu liefern, gehört zu den herausragenden Ansätzen der AIÖ seit Veblen.<sup>89</sup> M.R. Tool hat vor einiger Zeit ein vielbeachtetes „criterion of judgement“ vorgestellt, das er als „social-value principle“ bezeichnet hat. Er definiert eine solche Entwicklung als „(...) forward which provides for the continuity of human life and the noninvidious re-creation of community through the instrumental use of knowledge.“<sup>90</sup>

Katterle hebt die Bedeutung der Toolschen Formulierung hervor, wenn er sie als „(...) regulative Idee eines reformoffenen gesellschaftlichen Diskurses sozialer Werte“<sup>91</sup> charakterisiert.

Eine Werttheorie, die eine Richtschnur für individuelles wie kollektives Handeln abzugeben in der Lage ist, ist besonders mit Blick auf die grundlegende Überzeugung der AIÖ von großer Bedeutung, daß soziale, ökonomische und politische Probleme die Entwicklung einer Gesellschaft notwendigerweise begleiten, und keine endogenen Kräfte auf ein gesellschaftliches „Gleichgewicht“ hinwirken. Zur Gewährleistung gesellschaftlicher Stabilität kommt es daher entscheidend darauf an, daß die Gesellschaft die Fähigkeit besitzt, auftretende Probleme prozeßhaft zu lösen. Dazu sind kontinuierliche institutionelle Änderungen und Anpassungen erforderlich. Diese können nur in einer Gesellschaft verwirklicht werden, die in der Lage ist, dynamisch eine Kontinuität des ökonomischen Problemlösungsprozesses zu gewährleisten.<sup>92</sup>

Aus ihren Untersuchungen über institutionelle Zusammenhänge leiten Vertreter der AIÖ drei globale Forderungen ab, an denen sich konkrete wirtschafts-

---

<sup>88</sup> Engelhardt, W.W., 1992, S. 94 (Hervorhebung im Original).

<sup>89</sup> Bereits Veblens wertheoretische Reflexionen können als erste Schritte auf dem Weg zu einer „kollektiven Wertlehre“ verstanden werden. Vgl. Reuter, N., 1996, S. 138ff.

<sup>90</sup> Tool, M.R., 1979, S. 293 (Hervorhebung im Original).

<sup>91</sup> Katterle, S., 1990, S. 132.

<sup>92</sup> Vgl. hierzu ausführlich Reuter, N., 1994, S. 317-326.

und gesellschaftspolitische Reformmaßnahmen zu orientieren haben: eine weitere, auch wirtschaftliche Bereiche erfassende Demokratisierung der Gesellschaft, eine forcierte Eröffnung von Bildungschancen und darauf aufbauend einen stärkeren wirtschaftlichen Interventionismus zur Kompensation gesamtgesellschaftlich unerwünschter Marktergebnisse. Auf neue Formen demokratisch legitimer Eingriffe in die Wirtschaft wird man nach Ansicht der AIÖ in Zukunft nicht verzichten können, da das Wirken endogener Marktkräfte, wie theoretische und empirische Analysen zeigen, keine Gewähr für gesellschaftlich befriedigende Resultate bieten. Massenarbeitslosigkeit, Mangel an Grundbedürfnisprodukten bei gleichzeitigem Überfluß an Luxusprodukten, ungelöste ökologische Probleme, steigende Verarmung breiter Bevölkerungsteile, wachsende Konzentration von Einkommen und Vermögen etc. als dominierende Phänomene entwickelter Industriegesellschaften unterstreichen diesen Anspruch.<sup>93</sup> Das Ziel wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Reformen ist die bereits von dem Institutionalist der ersten Generation, W.C. Mitchell, erhobene Forderung, „(...) to guide the evolution of (..) institutions more wisely (...)“.<sup>94</sup>

## **F. „Institutions matter“ - aber es bleiben zwei ökonomische Welten**

Die Tatsache, daß nun auch der ökonomische Mainstream mit hundertjähriger Verspätung beginnt, sich bislang völlig ausgeklammerten institutionellen Fragestellungen zuzuwenden, hat Hoffnungen geweckt, daß der bislang in der Ökonomik ein Schattendasein führenden AIÖ neue Aufmerksamkeit zuteil wird und ihre Erkenntnisse - zwar spät, aber immerhin - zukünftig dazu beitragen könnten, das geschlossene neoklassische Ökonomiegebilde für Probleme der realen Welt zu öffnen.

Eine genaue Analyse der Art und Weise, wie Institutionen von der aus der Neoklassik entstandenen NIO „verarbeitet“ werden, zeigt jedoch, daß derartige Hoffnungen verfrüht waren. Zwar ergeben sich durch die Berücksichtigung von Institutionen und vor allem von Transaktionskosten erhebliche Modifikationen im Vergleich zum alten neoklassischen Modell. Die Berücksichtigung von Transaktionskosten verändert das Theoretisieren über wirtschaftliches Handeln signifikant, da sie gewissermaßen als ein vierter, mit Kosten zu Buche schlagender Produktionsfaktor verstanden werden können. Als „Revolution“

---

<sup>93</sup> Vgl. Reuter, N., 1996b, S. 11-14.

<sup>94</sup> Mitchell, W.C., 1937, S. 135f.

des ökonomischen Denkens kann dies aber kaum verstanden werden. Mögen die Unterschiede zwischen alter Neoklassik und neuer Institutionenökonomik aus der Perspektive eines Ökonomen, der sich bislang in neoklassischen Bahnen bewegt hat, als sehr groß erscheinen, so schmilzen sie unter dem Blick des Kritikers des neoklassischen Ansatzes stark zusammen. Dies drückt sich auch in dem Urteil eines prominenten Vertreters der AIÖ aus, wenn er festhält: „They (Vertreter der NIÖ, N.R.) develop new models but not new theory.“<sup>95</sup>

Nicht nur die Tatsache, daß grundlegende theoretische Pfeiler der Neoklassik beibehalten wurden, auch der Befund, daß die Endogenisierung von Institutionen vom Ansatz her in Analogie zur traditionellen Preistheorie verläuft, lassen die Klassifizierung der NIÖ als „neoklassisch“ gerechtfertigt erscheinen. Darüber hinaus zeigt das Verständnis von Institutionen als vom *homo oeconomicus* gewählte Spielregeln, mit denen dieser seine politischen, ökonomischen und sozialen Interaktionen „effizient“ gestaltet, die fundamentalen Unterschiede zum Ansatz des AIÖ, in dem gerade die kulturelle Bedingtheit des Individuums im Mittelpunkt steht. Letzteres erzwingt geradezu grenzüberschreitende Reflexionen über das Verhältnis von „Sein“ und „Sollen“ und damit die Zurückweisung vermeintlich „positiver“ ökonomischer Ansätze.<sup>96</sup> Vor diesem Hintergrund spielen Fragen der kollektiven Steuerbarkeit des wirtschaftlichen und sozialen Prozesses in der AIÖ eine prominente Rolle. Hieraus ergibt sich ein gegenüber der NIÖ antagonistisches Forschungsprogramm. Allerdings, und dies sei abschließend nicht verschwiegen, gibt es Anzeichen innerhalb der NIÖ, die möglicherweise zu einer grundsätzlichen Revision ihres Menschenbildes führen könnten. Hierzu gehört vor allem Norths Erkenntnis, daß „Ideologien“ menschliches Handeln dauerhaft in andere Bahnen leiten können, als es nach Maßgabe des *homo oeconomicus*-Konzepts zu erwarten ist. Einstweilen haben solche Einsichten aber keinen merklichen Einfluß auf die NIÖ, zumal sie in ihrer Konsequenz zu dem Urteil führen müßten, daß Institutionen nicht ökonomisch „endogenisiert“ werden können. Dies würde aber bedeuten, daß ein „wesentlicher Teil des derzeitigen Arbeitsprogramms der Neuen Institutionenökonomik“ aufgegeben werden müßte - mit unabsehbaren Konsequenzen für die Zukunft der NIÖ.

---

<sup>95</sup> Dugger, W.M., 1995, S. 453. Vgl. auch Heijdra, B.J./Lowenberg, A.D./Mallick, R.J., 1988, S. 296ff.

<sup>96</sup> So auch Hodgson, G.M., 1996, S. 29.

Folgt man D. Colanders Einschätzung, daß „(...) neoclassical economics is the longest path from institutionalism to institutionalism“<sup>97</sup> erscheint die NIÖ in ihrer derzeitigen Gestalt eher als Umweg denn als Abkürzung auf diesem Weg.

## Literaturverzeichnis

- Ault, R.W. / Ekelund, R.B. Jr. (1988): Habits in economic analysis: Veblen and the neoclassicals, in: History of Political Economy, Bd. 20, Nr. 3, S. 431-445.*
- Ayres, C.E. (1952): The Industrial Economy. Its Technological Basis and Institutional Destiny, Cambridge/Mass.*
- Becker, G.S. (1993): Der ökonomische Ansatz zur Erklärung menschlichen Verhaltens (1976), Tübingen.*
- (1996): *Accounting for Tastes*, Cambridge/London 1996.
- Betz, H.K. (1995): Veblen und seine modernen Epigonen. Rezension von Norbert Reuter: Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie, in: Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 21, Nr. 3, S. 463-467.*
- Bush, P.D. (1994): Social Change, Theory of, in: Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics, Band L-Z, Aldershot, S. 291-296.*
- Coase, R.H. (1984): The New Institutional Economics, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft / Journal of Institutional and Theoretical Economics, Bd. 140, S. 229-231.*
- Colander, D. (1996): New Institutionalism, Old Institutionalism, and Distribution Theory, in: Journal of Economic Issues, Bd. 30, Nr. 2, S. 433-442.*
- Commons, J.R. (1959): Institutional Economics. Its place in Political Economy (1934), 2 Bde., Madison.*
- (1974): *Legal Foundations of Capitalism (1924)*, Clifton.
- Dugger, W.M. (1979): Methodological Differences between Institutional and Neoclassical Economics, in: Journal of Economic Issues, Bd. 13, Nr. 4, S. 899-909.*
- (1989): *Radical Institutionalism: Basic Concepts*, in: Ders. (Hg.): *Radical Institutionalism. Contemporary Voices*, Westport/London 1989, S. 1-20.
  - (1990): *The New Institutionalism: New But Not Institutional*, in: *Journal of Economic Issues*, Bd. 24, Nr. 2, S. 423-431.
  - (1992): *Underground Economics. A Decade of Institutional Dissent*, Armonk / London.

---

<sup>97</sup> Colander, D., 1996, S. 441.

- (1995): Douglass C. North's New Institutionalism, in: *Journal of Economic Issues*, Bd. 29, Nr. 2, S. 453-458.
  - (1996): Sovereignty in Transaction Cost Economics: John R. Commons and Oliver E. Williamson, in: *Journal of Economic Issues*, Bd. 30, Nr. 2, S. 427-432.
- Eggertsson*, T. (1990): *Economic behavior and institutions*, Cambridge.
- Elsner*, W. (1986): *Ökonomische Institutionenanalyse. Paradigmatische Entwicklung der ökonomischen Theorie und der Sinn eines Rückgriffs auf die ökonomische Klassik am Beispiel der Institutionenanalyse („Property Rights“)*, Berlin.
- Engelhardt*, W.W. (1992): Der Beitrag der Theorie des institutionellen Wandels von D.C. North zu Theorien der öffentlichen Unternehmen und Genossenschaften, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen und Genossenschaften*, Beiheft 14, S. 83-97.
- (1995): Grundprobleme einer personalen Anthropologie und kritizistischen Gemeinwohlkonzeption, in: *Neumann, L.F. / Schulz-Nieswandt, F. (Hg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer*, Berlin, S. 75-113.
- Ernst*, J. (1994): *Whose Utility? The Social Impact of Public Utility Privatization*, Buckingham.
- Field*, A.J. (1981): The Problem with Neoclassical Institutional Economics: A Critique with Special Reference to the North/Thomas Model of Pre-1500 Europe, in: *Explorations in Economic History*, Bd. 18, S. 174-198.
- (1994): North, Douglass C., in: *Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Band L-Z, Aldershot, S. 134-138.
- Furubotn*, E.G. / *Richter*, R. (1984): The New Institutional Economics, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 140. Jg., S. 1-6.
- (1991): The New Institutional Economics. New Views on Antitrust, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 147, S. 1-6.
- Groenewegen*, J. / *Kerstholt*, F. / *Nagelkerke*, A. (1995): On Integrating New and Old Institutionalism: Douglass North Building Bridges, in: *Journal of Economic Issues*, Bd. 29, Nr. 2, S. 467-475.
- Hayden*, F.G. (1994): Institutional Theory of Economic Policy, in: *Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Band A-K, Aldershot, S. 392-397.
- Heijdra*, B.J. / *Lowenberg*, A.D. / *Mallick*, R.J. (1988): Marxism, Methodological Individualism, and the New Institutional Economics, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 144, S. 296-317.
- Hodgson*, G.M. (1989): Institutional economic theory: the old versus the new, in: *Review of Political Economy*, Bd. 1, Nr. 3, S. 249-269.



- (1993): Institutional Economics: Surveying the „Old“ and the „New“, in: *Metroeconomica*, Bd. 44, Nr. 1, S. 1-28.
- (1994): Institutionalism, „Old“ and „New“, in: *Ders. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Bd. L-Z, Aldershot, S. 397-402.
- (1994a): Methodological Individualism, in: *Ders. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Bd. L-Z, Aldershot, S. 63-67.
- (1994b): Neoclassical Microeconomic Theory, Critique of, in: *Ders. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Bd. L-Z, Aldershot, S. 128-134.
- (1996): The Viability of Institutional Economics (bislang unveröffentlichtes Manuskript).

*Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.) (1994): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, 2 Bde., Aldershot.

*Hutchison, T.W. (1984): Institutional Economics Old and New*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 140, S. 20-29.

*Katterle, S. (1990): Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomie zur Wirtschaftsethik*, in: *Ulrich, P. (Hg.): Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik. Lernschritte zu einer reflexiven Ökonomie*, Bern/Stuttgart, S. 121-144.

- (1991): Methodologischer Individualismus and Beyond, in: *Biervert, B. / Held, M. (Hg.): Das Menschenbild der ökonomischen Theorie*, Frankfurt, S. 132-152.
- (1995): Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft, in: *Neumann, L.F. / Schulz-Nieswandt, F. (Hg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer*, Berlin, S. 115-137.
- (1996): Rezension von Norbert Reuter: Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 152, S. 440-443.

*Klein, P.A. (1994): Public Sector, Role of the*, in: *Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Band L-Z, Aldershot, S. 194-200.

*Kubon-Gilke, G. (1995): Moralische Kosten und die Endogenisierung von Präferenzen in der neuen Institutionenökonomik*, in: *Seifert, E.K. / Priddat, B.P.: Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie: Zur moralischen, institutionellen und evolutionären Dimension des Wirtschaftens*, Marburg, S. 271-317.

*Küppers, B.-O. (1993): Chaos und Geschichte - läßt sich das Weltgeschehen in Formeln fassen?*, in: *Breuer, R. (Hg.): Der Flügelschlag des Schmetterlings. Ein neues Weltbild durch die Chaosforschung*, Stuttgart, S. 69-95.



- Lakatos, I.* (1970): Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes, in: *Ders. / Musgrave, A. (Hg.): Criticism and the Growth of Knowledge*, London/New York, S. 91-196.
- Langlois, R.N.* (1986): The New Institutional Economics: an introductory essay, in: *Ders. (Hg.): Economics as a Process. Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge, S. 1-25.
- Leathers, C.G.* (1989): New and old institutionalists on legal rules: Hayek and Commons, in: *Review of Political Economy*, Bd. 1, Nr. 3, S. 361-380.
- Löchel, H.* (1995): Institutionen, Transaktionskosten und wirtschaftliche Entwicklung: Ein Beitrag zur neuen Institutionenökonomik und zur Theorie von Douglass C. North, Berlin.
- Mayhew, A.* (1989): Contrasting origins of the two institutionalisms: the social science context, in: *Review of Political Economy*, Bd. 1, S. 319-333.
- Miller, E.S.* (1994): Regulation, Theory of Economic, in: *Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Band L-Z, Aldershot, S. 225-233.
- Mirowski, P.* (1989): More Heat Than Light. Economics as Social Physics, Physics as Nature's Economics, Cambridge.
- Mitchell, W.C.* (1937): Intelligence and the Guidance of Economic Evolution (1936), in: *Ders.: The Backward Art of Spending Money and other essays*, New York/London, S. 103-136.
- Neale, W.C.* (1994): Institutions, in: *Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Band A-K, Aldershot, S. 402-406.
- North, D.C.* (1986): The New Institutional Economics, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 142, S. 230-237.
- (1988): Theorie des institutionellen Wandels: Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte (1981), Tübingen.
  - (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung (1990), Tübingen.
- North, D.C. / Thomas, R.P.* (1973): The Rise of the Western World: A New Economic History, Cambridge.
- Peukert, H.* (1995): Rezension von Norbert Reuter: Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Bd. 155, Nr. 1, S. 135f.
- Priddat, B.P.* (1995): Ökonomie und Geschichte: Zur Theorie der Institutionen bei D.C. North, in: *Seifert, E.K. / Priddat, B.P. (Hg.): Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie: Zur moralischen, institutionellen und evolutorischen Dimension des Wirtschaftens*, Marburg, S. 205-239.

*Ramstad, Y.* (1986): A Pragmatist's Quest for Holistic Knowledge: The Scientific Methodology of John R. Commons, in: *Journal of Economic Issues*, Bd. 20, Nr. 4, S. 1067-1105.

- (1996): Is a Transaction a Transaction?, in: *Journal of Economic Issues*, Bd. 30, Nr. 2, S. 413-425.

*Reuter, N.* (1994): *Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie*, Marburg.

- (1994a): Institutionalismus, Neo-Institutionalismus, Neue Institutionelle Ökonomie und andere „Institutionalismen“. Eine Differenzierung konträrer Konzepte, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)*, Bd. 114, Nr. 1, 1994, S. 5-23.
- (1996): Die Kapitalismuskritik Veblens. Zur Aktualität eines unorthodoxen Ansatzes, in: *Penz, R. / Wilkop, H. (Hg.): Zeit der Institutionen - Thorstein Veblens evolutionistische Ökonomik*, Marburg, S. 133-170.
- (1996a): Zur Bedeutung von Institutionen für die ökonomische Theorie. Zugleich ein Beitrag zum Verständnis evolutionärer Theorieentwicklung, in: *Priddat, B.P. / Wegner, G. (Hg.): Zwischen Evolution und Institution. Neue Ansätze in der ökonomischen Theorie*, Marburg, S. 113-144.
- (1996b): Die Transformation der Industriegesellschaft. Ein Bericht zum Kongreß, in: *Fricke, W. / Oetzel, V. (Hg.): Zukunft der Industriegesellschaft*, Bonn, S. 11-29.

*Richter, R.* (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Bd. 110, Nr. 4, S. 571-591.

- (1994): Institutionen ökonomisch analysiert. Zur jüngeren Entwicklung auf einem Gebiet der Wirtschaftstheorie, Tübingen.
- (1996): Bridging Old and New Institutional Economics: Gustav Schmoller, the Leader of the Younger German Historical School, Seen With Neoinstitutionalists' Eyes, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 152, Heft 4, S. 567-592.

*Richter, R. / Furubotn, E.G.* (1996): *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen.

*Rutherford, M.* (1989): What is wrong with the new institutional economics (and what is still wrong with the old)?, in: *Review of Political Economy*, Bd. 1, Nr. 3, S. 299-318.

- (1994): *Institutions in economics: The old and the new institutionalism*, Cambridge.
- (1995): The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built?, in: *Journal of Economic Issues*, Bd. 29, Nr. 2, S. 443-451.

*Schenk, K.-E.* (1992): Die neue Institutionenökonomie - Ein Überblick über wichtige Elemente und Probleme der Weiterentwicklung, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, Bd. 112, Nr. 3, S. 337-378.

- Seifert, E.K. / Priddat, B.P. (1995):* Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie, in: *Dies. (Hg.): Neuorientierungen in der ökonomischen Theorie: Zur moralischen, institutionellen und evolutorischen Dimension des Wirtschaftens*, Marburg, S. 7-54.
- Sheehan, M.F. (1994):* Public Policy: Contributions of American Institutionalism, in: *Hodgson, G.M. / Samuels, W.J. / Tool, M.R. (Hg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Band L-Z, Aldershot, S. 189-194.
- Thoma, B. (1996):* Chaostheorie, Wirtschaft und Börse. Das neue Paradigma in den Wirtschaftswissenschaften, München.
- Tool, M.R. (1979):* The Discretionary Economy. A Normative Theory of Political Economy, Santa Monica, California.
- (Hg.) (1993): *Institutional Economics: Theory, Method, Policy*, Boston/Dordrecht/London.
- Veblen, T.B. (1990):* Why is Economics Not an Evolutionary Science? (1898), in: *Ders.: The Place of Science in Modern Civilization and Other Essays* (1919), New York, S. 56-81.
- Williamson, O.E. (1975):* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization, New York/London.
- (1985): Reflections on the New Institutional Economics, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Bd. 141, S. 187-195.
  - (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus. Unternehmen, Märkte, Kooperationen* (1985), Tübingen.



# **Die Entwicklung vom Kritizismus zum Institutionalismus unter besonderer Berücksichtigung des Werkes von Siegfried Katterle**

Von Frank Schulz-Nieswandt

## **A. Einleitung: Vorbemerkungen zur Werkentwicklung Siegfried Katterles**

Katterle begann seine Beiträge zur Theorie der Volkswirtschaft und der Wirtschaftspolitik - entsprechend der Weisserschen Tradition der Kritik des wohlfahrtsökonomischen Formalismus - mit einer wissenschaftstheoretisch fundierten, vor allem auch (wie bei Theo Thiemeyer, Werner Wilhelm Engelhardt u.a.) erkenntniskritisch orientierten Auseinandersetzung mit der paretianischen Wohlfahrtsökonomik (Katterle 1972; 1971). In der - auch unternehmensmorphologisch, also einzelwirtschaftstheoretisch wie -praktisch relevanten (Katterle 1964) - kritizistischen Gemeinwohltheorietradition stehend, wurde die präferenzutilitaristische Tradition des allein auf subjektive Präferenzen aggregationslogisch rekurrierenden Gemeinwohlverständnisses tiefgreifend hinterfragt. Die Problematik der Zielfindung, die mit der ökonomischen Wohlfahrtstheorie eng verbunden ist, griff Katterle auf und verstand diese Bildung immer schon als sozialen Prozeß. In der Weisserschen philosophischen Tradition stehend reformulierte Katterle das Problem als das der „wohlverstandenen Interessen“, die - eben erkenntniskritisch - die Wohlbedachtheit und tiefste Selbstbesinnung des Subjekts voraussetzen, wenn sie wohlfahrtstheoretisch als normative Basis der Allokation gelten sollen können. Dieses Problem der wohlverstandenen Interessen ist auch vom Verfasser - im Sinne der Lehre der Meritorik (Schulz-Nieswandt 1992) - als kritizistischer Vorbehalt gegenüber dem paretianischen Individualismus formuliert worden.

Die weitere theoretische Entwicklung im Denken von Katterle weist dann aber den außerordentlichen Fortschritt auf, diesen kritizistischen Vorbehalt unter der Bedingung der Rezeption des kritisch-heterodoxen Institutionalismus

(Katterle 1990; 1996) aus den USA in Hinsicht auf die Analyse der gesellschaftlichen Bildung institutioneller Arrangements zu fundieren. Derartige institutionelle Arrangements dienen - dialogtheoretisch bzw. im Kontext einer Theorie kommunikativen Handelns formuliert - dazu, den Diskurs über die Wohlverstandenheit der Ziele und über den Konsens hinsichtlich gewollter Ziele zu ermöglichen.

Das gesellschaftlich „Gewollte“ in der Weisserschen Gesellschaftspolitiklehre wird somit institutionell fundiert. Die gesellschaftlichen Konstruktionsprozesse als Praxis intersubjektiven Handelns rücken dergestalt in das Zentrum der Ökonomie.

Katterles Theorie des individuellen Handelns (Katterle 1991; 1994) entwickelte sich dementsprechend als Alternativprogramm zur üblichen Theorie individueller Wahlhandlungsrationalität unter Restriktionen. Katterle geht vielmehr von polythematisch strukturierten Akteuren aus, die intersubjektiv - über die normativen Diskurse - verbunden sind. Stellt sich Katterle diese Verbindung bereits anders vor als die spieltheoretische Variante der strategischen Verketzung, so hebt er ferner die normative Einbettung der Menschen hervor (Katterle 1988 am Beispiel des Managements öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen). Vor allem: Institutionen sind für Katterle nicht einfach Restriktionen individueller Rationalität. Institutionen sind vielmehr Kontexte, die das Handlungsfeld der Akteure normativ vorstrukturieren und personale Identität zu stiften vermögen. Insofern fundiert Katterle die Ökonomie in einer institutionellen Theorie der Personalität des Menschen. Der Verfasser selbst hat sich von dieser Perspektive prägen lassen und war bislang bemüht, diese Transformation des Weisserschen Kritizismus zu einer institutionellen Sozialökonomie auf der Basis einer Anthropologie der Person fortzuführen (Schulz-Nieswandt 1995; 1997; 1997b).

Mit dieser Theorie der institutionellen Arrangements und der damit verbundenen Theorie der normativen Einbettung der Menschen findet Katterle den Weg zu einer außerordentlich praxisrelevanten Einschätzung der „gemischten Wirtschaft“ (Katterle 1995a), in der - neben einzelwirtschaftlichen Innovationen, die dem Bereich der Gemeinwirtschaft zuzurechnen sind - konsensorientierte Verhandlungssysteme in einzelnen Sektoren bzw. Politikfeldern, aber auch im Sinne gesellschaftlicher Konzertierung einen wichtigen Platz einnehmen können.

Die nachfolgende Abhandlung setzt sich mit einer Reihe traditioneller und neuerer Theorieentwicklungen der Ökonomie (Marktversagen, Chicago-

Schule, Neue Institutionenökonomik, public choice und Vertragstheorie etc.) auseinander, um so die Relevanz des Denken Siegfried Katterles (insgesamt auch Katterle 1996a) angemessen darlegen zu können. Insbesondere wird - in einem zweiten Teil - am Beispiel der Transformationstheorie (vgl. auch Katterle 1995; 1996b) deutlich gemacht, wie grundlegend wichtig die Sichtweise des Institutionalismus für das Verständnis sozio-ökonomischer Entwicklungen und Wandlungen ist.

## **B. Markttheorie, Wohlfahrtsökonomie und Institutionen**

### **I. Übersicht über die Formen des Marktversagens, insbesondere Fragen öffentlicher und meritatorischer Güter sowie externer Effekte**

Bei der Problematik des Marktversagens geht es um die zentrale Frage der politischen Ökonomie, ob und inwieweit die Steuerung der Ressourcen in bezug auf die Bedürfnisse und Nachfrage der Menschen dem Markt überlassen werden kann oder eher anderen, eben Nicht-Markt-Mechanismen überantwortet werden kann. Dazu gehört natürlich der Staat, aber auch etwa Non-profit-Unternehmen oder das Arrangements der sog. neo-korporativen Selbststeuerung hochorganisierter, zentralisierter Verbände (etwa Arbeitgeber, Arbeitnehmer). Was gibt es in diesem Gebiet für Argumente oder gar Theorien?

In der Lehrbuchliteratur werden eine Reihe von Formen des Marktversagens diskutiert. Zum Teil sollen sie hier nur aufgezählt werden, zum Teil werden sie dann noch vertieft, da sie zentral sind für spätere Abschnitte der Abhandlung.

Zu unterscheiden sind u.a.:

- steigende Erträge (also fallende Durchschnittskosten, die zu Betriebsgrößenwachstum und zur räumlichen Ballung der Produktion führen, woraus marktbeherrschende Unternehmenstätigkeit resultieren kann);
- Kollektivgüter und externe Effekte (darauf wird noch einzugehen sein);
- Wettbewerbsbeschränkungen (etwa Kartellierung und Fusionen, abgestimmtes Verhalten und Mißbrauch von marktbeherrschenden Positionen). In enger Nähe hierzu diskutiert man am Rande auch das Problem der Werbung;

- Konjunkturkrisen (Schwankungen des Auslastungsgrades des Produktionspotentials, woraus Freisetzung von Arbeit - also Arbeitslosigkeit - resultiert).

Auf die Probleme der öffentlichen Güter und der externen Effekte soll nun näher eingegangen werden, da sie auch zentral sind für die Diskussionen in späteren Abschnitten. Wir setzen hier - vereinfachend - Kollektivgüter und öffentliche Güter gleich (was kontrovers ist und etwa in Abhängigkeit von der Gruppengröße auch differenziert werden könnte). In der neoklassischen Tradition definieren sich öffentliche Güter über spezifische quasi-objektive Gutseigenschaften. Dabei handelt es sich um die Eigenschaften der Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum und der Nicht-Rivalität im Konsum. Viele Autoren rechnen - das spielt dann bei der Infrastruktur eine große Rolle - das Vorliegen externer Effekte hinzu. Bei der Chicago-Richtung wird man sehen, daß das Hauptargument für Marktversagen nicht derartige Eigenschaften sind, sondern die Existenz zu hoher Transaktionskosten (Informations-, eventuell Verhandlungskosten, Suchkosten, Vertragsbildungskosten und Kontrollkosten etc.), so daß Marktbeziehungen - eben Transaktionen - erst gar nicht zustande kommen. Entscheidend sind in der Chicago-Richtung - aber darauf wird ja noch zurückzukommen sein - die hinreichende Spezifizierung der Eigentums- bzw. Verfügungsrechte (property rights), damit Märkte entstehen und funktionieren. In der Privatisierungsproblematik in Transformationsländern kann man dieses Problem real studieren. Wo Ausschließbarkeit vom Konsum und Rivalität im Konsum vorliegen, liegen private Güter vor, und die sind marktfähig. Das Problem liegt woanders: (1) Meistens liegen Mischgüter vor, also Güter, die zum Teil den Bedingungen privater Marktgüter, zum Teil den Bedingungen öffentlicher Güter entsprechen. (2) Güter können technisch marktfähig sein, aber aus politischen Gründen (aus Gründen der gesellschaftsgestaltenden Politik) dennoch nicht dem Markt überlassen werden: Es handelt sich dann um die sog. meritorischen Güter. Bei meritorischen Gütern geht es um solche, für die in der Bevölkerung nach übergeordneter politischer Auffassung der politischen Eliten keine hinreichenden Präferenzen vorliegen, es also zur Unter-Inanspruchnahme kommt. Politisch könnten dann der gewünschte Konsum oder die gewünschten Verhaltensmuster entweder erzwungen werden oder durch Anreize gefördert werden. Im Grunde handelt es sich um pädagogische Ziele der Gesellschaftspolitik. Dies ist ein zentraler Punkt in der Weisser-Schule (wie sie bei Thiemeyer behandelt werden: vgl. Schulz-Nieswandt 1995) und wird uns noch beschäftigen.



Diese Vorstellung meritorischer Güter ist sehr autoritär. Später kann man auch versuchen, diese Verhaltensbindungen und Präferenzbildungen als Diskurse (Dialogik) zu verstehen: Thema ist: Wie nützlich ist das Nützliche? Was wollen wir wirklich? Was sind unsere wohlverstandenen Interessen? (Letzteres kann man etwa in der Umweltpolitik beobachten: Welchen Zeithorizont haben wir eigentlich bei unseren Lebens- und Konsumstilen? Denken wir nur an heute? Was passiert mit zukünftigen Generationen?) Der Zusammenhang mit dem Institutionalismus bei Katterle wird hier deutlich: Die Gesellschaft muß sich Institutionen bauen, in deren Rahmen solche Diskussions- und Entscheidungen ablaufen können. Der Markt kann das nicht sein. Es muß sich um originär politische Institutionen handeln. Bei Habermas wird das als Öffentlichkeit thematisiert. Dazu aber - wie gesagt - später mehr.

Zur Erläuterung meritorischer Güter: Zu denken ist etwas an das Bildungs- und an das Gesundheitswesen. An sich sind beide Sektoren marktfähig: Zugangschancen werden über Preise geregelt etc. etc. Aber will man das? („Man“ ist die Gesellschaft; wie „die“ Gesellschaft zu solchen Entscheidungen kommt, muß aber selbst wieder behandelt werden. Die public choice-Theorie bzw. die ökonomische Theorie der Politik versuchen dies mit Hilfe der ökonomischen Rationalmodelle auf individualistischer Basis: Entscheidungen nutzenmaximierender Individuen unter Restriktionen. Auch darauf wird noch zurückzukommen sein.) In der einschlägigen finanzwissenschaftlichen Literatur werden vor allem externe Effekte als Grund der Meritorisierung an sich privater Güter hervorgehoben. Vor allem wird argumentiert, daß eine Nicht-Ausschließbarkeit vom Konsum (wie gesagt: obwohl technisch möglich) gesellschaftlich nicht erwünscht ist. Die Literatur spricht zum Teil vom „politisch Gewollten“. So heißt es übrigens auch in der Weisser-Schule. Externe Effekte sind direkte Interdependenzen zwischen Nutzenfunktionen. Das Wohl (oder Unglück) einer Person ist Teil des Wohles (oder Unglücks) einer anderen Person. Derartige Effekte - die meist als technologische Effekte wie im Bereich der Umweltverschmutzung gesehen werden - sind Hilfebeziehungen verschiedenster Art, Neid und Haß, Liebe etc. Im Grunde führt die allgemeine soziale Interdependenz von Menschen in einer (zunehmend globalisierten) Welt zu einer Allgegenwart von Externalitäten. Hier dehnt sich der Begriff zu dem der sozialen Kosten (K. W. Kapp) aus. Wiederum: In der politischen Ökonomie folgt die Frage: Was resultiert daraus: Muß hier der Staat (oder die Kirche?) einschreiten? Sind Ge- und Verbote auszusprechen? Müssen Auflagen gemacht werden? Sollten sich die Akteure (über einen Kodex) selbstbinden? Soll also der Markt verboten oder nur gebunden (reguliert) werden? Soll der Staat bestimmte Bereiche in

seine Regie nehmen? Sollte er Nicht-Markt-Organisationen (mit anderen Zielen, anderer Unternehmenskultur etc.) in bestimmten Bereichen fördern? Später (3.1) wird man sehen, daß es Fortentwicklungen der neoklassischen Theorietradition gibt, die das Problem vor-staatlich (im Raum der Gesellschaft der freien Bürger) lösen wollen: Über die Bildung von Verträgen: Dem Markt werden die gewünschten gesellschaftlichen Regeln seiner Zuständigkeit und seines Funktionierens vorgegeben.

## II. Dimensionen und Aspekte der Position der Chicago-Schule

Die Chicagoer-Richtung ist - ordnungspolitisch (also auf die gewünschte Wirtschafts- und Sozialordnung bezogen) gesehen - sehr markoliberal ausgerichtet. In bezug auf die verhaltenswissenschaftliche Fundierung des gesamten Lehrgebäudes beruht diese Richtung auf einer gewissen Universalisierung der Annahme des homo oeconomicus. Dies soll aber nicht hier - sondern erst später (vgl. 3.3.) - diskutiert werden. Alle Aspekte der Chicagoer-Richtung können hier aus Zeit- und Raumgründen nicht andiskutiert werden.

So ist die Chicago-Schule sehr kritisch gegenüber dem Wohlfahrtsstaat eingestellt: Dieser würde die Probleme eher verschärfen, da er inverse Anreize setzt (Arbeitsscheu würde durch Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung gefördert; die Investitions- und Risikoneigung durch übermäßige Steuerlasten gehemmt etc. etc. - alles nicht völlig unplausible, aber überzogen dargestellte Effekte. Die Forschungsbefunde - ich denke etwa an die Befunde, die in der neueren historischen und international vergleichenden Literatur zum Wohlfahrtsstaat referiert werden - geben eher ein sehr differenziertes Bild über die Vor- und Nachteile von Wohlfahrtsstaaten verschiedenen Typs ab; zu unterscheiden wären die Plus- und Negativ-Wirkungen in ökonomischer, politischer und sozialer Hinsicht. Der Saldo ist dann eine sehr offene Frage.) Arbeitsrecht und Arbeitsmarktpolitik - Mitbestimmung, Arbeitsschutz, Kündigungsschutz, Arbeitszeitregelungen, Mindestlöhne etc. - werden natürlich sehr kritisch gesehen, denn diese Regelungen verhindern das Funktionieren des Arbeitsmarktes als Markt. Hier wird deutlich, daß nach der Ansicht der Chicagoer Ökonomen der Markt (hier der Arbeitsmarkt) nicht versagt, sondern die Politik die Probleme verursacht. Arbeitslosigkeit ist dann vor allem Folge solcher Verrechtlichungen des Arbeitsmarktes. Ansonsten fordern auch die Gewerkschaften zu hohe Löhne; und die Arbeitslosenunterstützung führt dazu, daß viele Menschen freiwillig arbeitslos sind. Die Chicago-Richtung ist auch sehr kritisch eingestellt gegenüber der Absicht des Staates, die Konjunkturschwankungen durch Variation

der öffentlichen Investitions- und Konsumausgaben auszugleichen (das wäre eine sog. keynesianische Position der anti-zyklischen Finanzpolitik). Chicagoer Ökonomen wollen lieber eine allgemeine Zurückhaltung der staatlichen Finanzpolitik; zentral sei vielmehr nur die Geldpolitik. Und die soll restriktiv sein (die Inflation begrenzen durch Knappheit der Geldmenge), denn funktionierende Märkte laufen über die Signale der Preise ab.

Kommen wir zum Kern der Chicagoer-Richtung. Diese Schulrichtung kritisiert die Theorie des Marktversagens, wie sie oben vorgetragen wurde. Nicht der Markt versagt, sondern der Staat. Denn dieser versäumt es, dafür zu sorgen, daß die Eigentumsrechte so spezifiziert werden, daß Märkte entstehen und funktionieren. Auch dieser Punkt kann etwas vertieft werden: Privateigentum gilt (etwa ganz deutlich in der Wirtschaftsordnungslehre von Walter Eucken, dem Hauptvertreter des sog. Ordo-Liberalismus) als Basisprinzip der Marktwirtschaft. Aber wie kommt es zur Bildung von Privateigentum? Der historisch interessierte Vertreter der Neuen Institutionenökonomie, D. North, argumentiert: Es setzen sich in der Geschichte immer die effizientesten Institutionen durch. Und Privateigentum sei eine effiziente Institution. Denn erst die Möglichkeit der Aneignung privater Vorteile (und das setzt Privateigentum, oder allgemeiner: Verfügungsrechte voraus) setzt Innovationen und somit Produktivitätssprünge sowie Wachstum frei. In dem berühmten Coase-Theorem, daß vor allem im Bereich der Umweltpolitik eine Rolle spielt, wird das Ganze deutlich. Das Coase-Theorem besagt - unter Abstraktion einer Reihe weiterer Punkte -, daß eine Verhandlungslösung zwischen den betroffenen Akteuren in der Lage ist, externe Effekte zurückzuführen und zu internalisieren und somit zu einer pareto-optimalen Lösung zu führen. Voraussetzung ist (u.a.), daß die Transaktionskosten vernachlässigbar gering sind. Sind diese zu hoch, kommt es nicht zu einer Verhandlung. Wichtig ist, daß das Coase-Theorem zeigen kann, daß es zu einer pareto-optimalen Lösung kommt unabhängig davon, wer die Rechte zugesprochen bekommt (der Schädiger oder der Geschädigte; der Rechtsverleihung stehen nämlich entsprechende Kompensationen gegenüber). Deutlich wird hier, daß aus dem Vorliegen externer Effekte eben nicht folgen muß, daß der Staat eingreifen, lenken, verbieten oder sonst etwas muß. Stattdessen soll er nur dafür sorgen, daß die Akteure Marktbeziehungen aufnehmen.

Ein zweiter Kernsatz der Chicagoer-Richtung der Ökonomie besagt, daß es keinen Sinn macht, ideale Märkte (vollkommene Konkurrenz, unendliche Anpassungsgeschwindigkeit der Akteure, vollständige Transparenz und Informiertheit etc.) mit realen Märkten zu vergleichen. Da reale Welten immer unvollkommen sind, muß ja die reale Welt - also die unvollkommenen Märkte -

gegenüber den Idealmärkten versagen. Das wäre ein Nirwana-Ansatz. Aber es bleibt - so die Chicagoer Schule - offen, ob ein unvollkommener Markt mit Staatseingriffen wirklich besser ist als ein unvollkommener Markt ohne Staat. Dann würde aber immer und a priori der Staat intervenieren müssen. Verglichen werden müßten also immer nur unvollkommene Welten. Das nennt man den „comparative institution approach“. Reale Welten sind immer konfrontiert mit Kosten der Anpassung, mit Risiken; und die Menschen sind eben nur so, wie sie sind. Es macht keinen Sinn, die Probleme der Ökonomie dadurch lösen zu wollen, die Menschen sittlich zu veredeln. Das sei eine alte Utopie in der Geschichte der politischen Philosophie. Statt dessen muß man das Beste machen innerhalb einer institutionell unvollkommenen Welt mit unvollkommenen Menschen. Zur Vertiefung dieser Nirwana-Problematik:

1. Wenn es auch keinen vollkommenen Markt gibt und die realen unvollkommenen Märkte eben Defizite bei der optimalen Allokation knapper Ressourcen in Hinblick auf die Bedürfnisse der Menschen in einer Volkswirtschaft aufweisen, so sei doch - so die Kritik an dem Orientieren an der Idealwelt (dies sei eben ein Nirwana-Denken) - erst noch zu fragen, ob der Staat, der korrigierend eingreift, die Aufgaben, die der Markt nur unvollkommen löst, besser erfüllt. Oder: Ist der Staat vielleicht nicht relativ noch mehr unvollkommener? Ein zentraler Punkt bei dieser Problematik ist die Unvollständigkeit der Informiertheit über die Welt. Eine Welt, in der alle über alles vollständig informiert sind, ist nicht möglich. Folglich macht es auch keinen Sinn, unvollkommene Realwelten an diesem Maßstab zu messen. Vor allem: Wenn der Staat es besser machen will als die Märkte, woher nimmt er mehr oder gar vollständige Information?
2. In der realen Welt gibt es Risiken. Wenn Menschen in gewissen Grenzen Risiken (resultierend aus der unsicheren Zukunft) scheuen, muß man das (a) akzeptieren und (b) dann auch die Kosten der Reduzierung von Risiken (durch Versicherungen und Vorsorge, Anpassungsklauseln etc.) tragen. Wenn derartige Risikoprobleme auch nicht vollständig von Märkten gelöst werden können, bedeutet dies aber noch nicht Nicht-Optimalität. Der Wunsch nach Risikoreduktion muß in das Effizienzkonzept integriert werden. Das ist möglich, weil Risikoreduzierung Nutzen und Kosten hat. Optimierung ist also möglich. Es bleibt dann nur die konkrete Frage, welche Institutionen diese Risikobewältigung relativ am besten leisten.

3. Die Idee, „Menschen könnten anders sein“, wird als Utopiedenken aufgefaßt und für die Lösung konkreter Verbesserungen der Welt als unbrauchbar eingestuft.

Obwohl die Chicagoer-Richtung durch diese Argumentation eigentlich ordnungspolitisch offen sein müßte (es bleibt a priori offen, wie sich Staat, Markt und Gemeinwirtschaft optimal abgrenzen bzw. verknüpfen oder mischen sollen), neigt diese Schulmeinung doch hauptsächlich unregulierten Märkten zu. erinnert sei an obige Anmerkungen zum Wohlfahrtsstaat und zum Arbeitsmarkt.

Wenn man diese ökonomische Position besser verstehen will, macht es Sinn, sich den allgemeinen wohlfahrtsökonomischen und institutionenökonomischen Grundlagen zu vergewissern. Die Wohlfahrtsökonomie behandelt die Frage, wie man beurteilen soll, wann und ob sich eine Gesellschaft besser und schlechter stellt. Das entscheidende Kriterium zur Beantwortung dieser Frage ist das Wohlfahrtskriterium nach Pareto: Eine Gesellschaft verbessert sich kollektiv, wenn sich zumindest eine Person besser stellt, ohne daß sich dadurch andere Personen schlechter stellen. Damit wird auch klar, warum negative externe Effekte (etwa Lärmbelästigung des Verkehrs) das Pareto-Optimum verhindern: Im Rahmen der Interdependenz menschlichen Handelns stellen sich eben einige besser auf Kosten anderer. Aber auch positive externe Effekte (etwa freiwillige Bereitstellung von Hilfe) verletzen längerfristig die Möglichkeit eines Pareto-Optimums, und zwar aus Gründen, wie sie in Olsons Theorie des kollektiven Handelns (also in der Theorie der Voraussetzungen, durch gemeinsames Handeln wichtige öffentliche Güter bereitzustellen) dargestellt werden: Wenn eine Person für das Kollektiv ständig freiwillige Leistungen zum Nutzen aller (= externe Effekte) produziert, andere sich aber nie beteiligen oder den Akteur entlohnen (anerkennen, loben, bezahlen etc.), dann wird dieser irgendwann in seiner Motivation untergraben und seinen Beitrag ebenfalls reduzieren oder einstellen. Das „free rider“-Verhalten der anderen zerstört also kollektives Handeln. (Klar wird nun, welche Rolle der Gruppengröße zukommt: In kleineren Gruppen ist die soziale Kontrolle der „free rider“ stärker möglich.)

Die Literatur stellt dann heraus, daß das Pareto-Optimum aber nur ein ökonomisches Optimum ist. Es drückt allein eine effiziente Allokation knapper Ressourcen aus. Ein soziales Optimum müßte zugleich Verteilungsfragen lösen. Umstritten ist hier, ob Allokationseffizienz und soziale Ziele a priori in einem konflikthaften „trade-off“ (von einem Ziel mehr, vom anderen Ziel dann weniger) stehen.

Der Kernsatz der Neuen Institutionenökonomie lautet: Es setzen sich immer nur die Institutionen durch, die den höchsten Beitrag zur Reduzierung von Transaktionskosten leisten. Das heißt aber - anders herum formuliert - nur: Wenn die Transaktionskosten für Märkte zu hoch sind, kommen diese auch nicht zustande. Da sind wir wieder bei der Coase-Lösung.

Es macht nun Sinn, verschiedene Strömungen der institutionellen Ökonomie kurz zu unterscheiden:

- (a) Unter dem Alt-Institutionalismus (Veblen, Commons, auf den sich Katterle bezieht) versteht man einen Ansatz, der menschliches Verhalten, auch ökonomisches Verhalten weitgehend von Geschichte und Kultur - also von Normen und Werten, von Tradition und Sitte - bestimmt sieht (Schulz-Nieswandt 1997). Später wird dieser Ansatz als „homo culturalis“ aufgegriffen.
- (b) Der kritische oder heterodoxe Institutionalismus ist eine jüngere Generation dieses Alt-Institutionalismus (Myrdal, Kapp bis hin zu Katterle) und führt den alten Ansatz entsprechend vieler neuer Kenntnisse differenziert fort.
- (c) In der Ökonomie heute vorherrschend ist aber die sog. Neue Institutionenökonomik (auch Neo-Institutionalismus genannt). Positiv an ihm ist, daß Institutionen - ganz allgemein formuliert (und insoweit nicht deckungsgleich mit dem Begriff der Organisation) als Regeln des Verhaltens und des Zusammenlebens - erklärt werden: ihre Entstehung, ihre Entwicklung und ihr Wandel. Sie sind eben nicht einfach gegeben (Datenkranz-Annahme). Allerdings werden Institutionen primär hinsichtlich ihrer ökonomischen Funktion betrachtet: Was leisten Institutionen für die Allokation? Wie reduzieren sie Transaktionskosten?

### III. Theorie der Institutionen

#### *1. Vertragstheorie*

Homann (vor allem in Fortführung des Denkens von Buchanan) fragt nach der Entstehung von Ordnungen (Institutionen als Regeln). Die Entstehung von Markt und Staat und die Rollenzuweisung (Markt produziert private Güter, der Staat leistet die Sicherstellung öffentlicher Güter) wird vertragstheoretisch begründet: Die Menschen als Gesellschaft freier Bürger (G1: eine Gesellschaft im vor-marktlichen wie vor-staatlichen Raum) bilden einen Vertrag, indem sie die

Regeln des Funktionieren des Marktes (G2: die privatrechtlich organisierten Marktbeziehungen) und die Aufgaben des Staates definieren. Erst (1. Phase nach Buchanan) gibt sich die Gesellschaft eine Verfassung (konstitutionelle Phase), dann (2. Phase) laufen Märkte ab, und der Staat tut das, was ihm zugewiesen wurde (post-konstitutionelle Phase). Homann betont, daß der Markt nur instrumentelle Funktion hat. Er ist eine Institution zur optimalen Befriedigung menschlicher Bedürfnisse. Die Gesellschaft muß aber die Regeln und Voraussetzungen definieren, unter denen Märkte funktionieren sollen. Dazu gehört etwa die Ausgangsverteilung von Geld und Rechten. Hier wird die Möglichkeit meritorischer Bedürfnisse deutlich: Bei einigen Gütern - Bildung und Gesundheit etwa - kann sich die Gesellschaft für öffentlich freie Zugangschancen entscheiden. Zwar können private Anbieter tätig werden, aber der Staat definiert die Voraussetzungen: Nicht-Diskriminierung, Unentgeltlichkeit, keine Kapazitätsgrenzen etc. Der Staat muß nicht die Produktion der Güter übernehmen; er kann die privaten Kräfte aber binden, regulieren etc. Die öffentliche Hand behält den Sicherstellungsauftrag (Garantenfunktion), delegiert aber die Bereitstellung an private Kräfte. Diese Überlegungen gehen aber über die eigentliche Position von Homann hinaus und lassen sich eher im Weisser-Kreis finden.

## *2. Öffentlichkeit und Diskurs*

Mit Habermas geht man über die Vertragstheorie hinaus, weil dort die kommunikative Interaktion der Menschen nicht angemessen thematisiert würde. Was das in bezug auf die Figur des homo oeconomicus bedeutet, soll erst in III.3 diskutiert werden. Hier nur folgendes: Habermas setzt sich mit verschiedenen Demokratiemodellen auseinander.

- I. Die sog. liberale Demokratietheorie thematisiert Demokratie als formales Verfahren (Wahlen); die Geltung des Systems basiert auf individuellen Grundrechten.
- II. Die republikanische (kommunitaristische) Demokratietheorie fundiert Demokratie im ethischen Konsens, basiert also auf Annahmen über die Tugenden der Bürger.

Dieser Ansatz steht in der alteuropäischen Tradition der aristotelischen Politikauffassung: Politik sei ein Gemeinwesen der Bürger und visiert ein „gutes Leben“ an: Gemeinsames politischen Handeln im Kontext von Tradition und Sitte. Die neuere kommunitaristische Bewegung in den USA reaktualisiert dieses Denken. Habermas versucht nun



III. in seiner Diskurstheorie der Demokratie, die Varianten I. und II. zu verbinden.

Einerseits ist Demokratie über formale Prozeduren (Wahlverfahren, Mehrheitsprinzip etc.) zu definieren; andererseits gehört zu einer Demokratie eine kritische Öffentlichkeit (zivile Gesellschaft), die Konsens erzielen will, Beratung und Diskussion in den Vordergrund stellt. Der Staat i.e.S. (als Regierung) ist somit nur ein Teilsystem der Gesellschaft. Gesellschaft ist zum großen Teil ein Netzwerk von Kommunikation (eine Arena der Öffentlichkeit), in der Themen entdeckt, Probleme (die zum großen Teil aus der Ökonomie kommen: Arbeitslosigkeit, Armut, Umweltprobleme etc.) erkannt werden und in den staatlichen Entscheidungsprozeß transportiert werden. Der Staat reagiert dann wieder mit Recht und Geld - also durch Gesetzgebung und Transferleistungen - vermittels seiner Verwaltung (hier fügt sich auch die ökonomische Analyse der Bürokratie ein) auf die gesellschaftlichen Themen. Was Habermas in seiner Theorie des kommunikativen Handelns also - anders als die herkömmliche ökonomische Theorie - behandelt, das ist die sprachvermittelte Interaktion der Menschen darüber, was die Menschen eigentlich wollen. Was sind die Präferenzen und Interessen? Wie lassen sie sich legitimieren? Was sind gute Gründe für das Handeln? Wie läßt sich inhaltlich Konsens erzielen? Damit sind wir am letzten Punkt angekommen.

### *3. Von Weisser über Katterle zum kritischen (heterodoxen) Institutionalismus*

Das Nachfolgende wird man erst richtig einordnen können, wenn man weiß, gegen wen sich die Kritik richtet. Es wird in der Mainstream-Ökonomie angenommen, daß die Präferenzen der Menschen nicht nur relativ ähnlich sind, sondern auch außerordentlich stabil. Daher spricht man sich auch dafür aus, diese Präferenzen in der Analyse als gegeben zu unterstellen und nicht weiter zu thematisieren. Über Präferenzen zu diskutieren - das ist ein weiterer Punkt - sei wissenschaftlich ohnehin nicht möglich. Denn sonst müßte man ja definieren, was „gute“ und „schlechte“ Wünsche sind. Also läßt man diese Diskussion aus dem Bereich der ökonomischen Wissenschaft heraus, definiert menschliches Verhalten nur formal über die Annahme der Zweckrationalität (gegebene Ziele, die die Ziele des Individuums sind, sollen maximal erreicht werden) und fragt wissenschaftlich nur noch nach den besten Institutionen, in denen alle Menschen das zugleich schaffen. Alle? Zumindest soll sich einer verbessern können, ohne daß sich andere dadurch verschlechtern. Gefragt sind also pareto-



optimale Institutionen. Die Weisser-Schule diskutierte, wie schon gesagt, i.Z.m. dem Problem meritatorischer Güter immer schon das Problem der wohlverstandenen Interessen. Katterle ist Weisser-Schüler, hat aber vor allem die amerikanische institutionalistische Theorie (vgl. oben: von Veblen und Commons über Myrdal und Kapp etc.) aufgenommen. Worum geht es? Es wird sich zeigen, daß Katterle an das gleiche Problem wie Habermas anknüpft: Präferenzen kann man nicht einfach als gegeben hinnehmen, sondern deren Entstehung und Wandel ist selbst Gegenstand einer Theorie der Wechselwirkung von Menschen bzw. eine Frage der Bildung von Regeln durch Menschen wie auch als Rückwirkung der Regeln auf menschliches Denken und Handeln zu verstehen. Es geht um zwei Dinge (vgl. auch Schulz-Nieswandt 1995; Schulz-Nieswandt 1997):

- (a) um die Frage, wie menschliches Verhalten modelliert werden soll;
- (b) um die Charakterisierung von Institutionen.

zu a) Die moderne Form des homo oeconomicus setzt nicht mehr voraus, daß der Mensch vollständig informiert ist etc. Informationsausstattung ist selbst eine Restriktion nutzenmaximierenden Verhaltens. Entscheidend ist nur: Der Mensch hat und kennt seine Ziele und handelt danach. Er handelt sogar sozial interdependent (Verkettung in Spielen). Aber seine Rationalität ist immer die seiner Zielverfolgung, in Spielsituationen eben strategischer Art (Was tun die anderen? Wie reagiere ich darauf?). Nutzen ist auch durchaus eine offene Angelegenheit: Der homo oeconomicus muß nicht unbedingt ein Egoist im alltäglich-moralischen Sinne sein. Aber die Ziele sind immer seine, auch wenn sich die Ziele auf das Wohl anderer und sogar aller Menschen richten. Vernachlässigt werden in diesem Modell allerdings (trotz Berücksichtigung des Informationsproblems) kognitive Prozesse: Prozesse der Wahrnehmung und der Interpretation. Alles - die ganze Welt (auch die Informationen darüber) - gehen ja durch einen Filter der interpretativen Wahrnehmung. Und: Oftmals gibt es echte Unsicherheit (Ungewißheit) über Zukunft und mögliche Umweltzustände. Der wichtigste Punkt (Schulz-Nieswandt 1997) aber (den man in Anlehnung an Habermas und Katterle aufführen kann) ist: Entwickeln und ändern Menschen ihre Interessen und Präferenzen nicht im Zuge der Auseinandersetzung mit anderen Menschen? Deshalb betont Habermas die Kommunikation und den Diskurs, Katterle die Institutionen (dazu gleich mehr), in denen Menschen eingelassen sind und von denen sie geprägt werden.

zu (b) In der herkömmlichen Ökonomie sind Institutionen nur Restriktionen (begrenzttes Einkommen, begrenzttes Zeitbudget, begrenzte Informationen etc.).

Menschliche Ziele und derartige Handlungsbedingungen werden im Rahmen eines dualen Modells (hier die Ziele, dort die externen Bedingungen rationalen Handelns) dargestellt. Dadurch werden Rückwirkungen der Institutionen bzw. die Rückwirkungen von Kommunikationsprozessen auf menschliche Ziele nicht thematisiert. Katterle dagegen argumentiert, daß Institutionen nicht nur Restriktionen rationalen Handelns sind, sondern Kontexte, die menschliche Zielvorstellungen - also die personale Identität der Individuen selbst - überhaupt erst konstituieren. Diese institutionentheoretischen Überlegungen sind für das Gesamtthema sehr wichtig: Denn die Frage der Politischen Ökonomie - was soll der Markt, was die Politik machen? - ist selbst Gegenstand der gesellschaftlichen Diskussion. Und dann muß auch diese Diskussion zum Thema der Ökonomie werden. Katterle fragt daher nach den geeigneten institutionellen Arrangements, die eine Gesellschaft entwickeln muß, damit ein ständiger Diskurs über das, was die Gesellschaft will, möglich wird. Die vorherrschende Ökonomie behandelt im Zweig der Public choice-Theorie (Theorie sozialer Entscheidungsprozesse) bzw. im Zweig der sog. ökonomischen Theorie der Politik (ökonomische Analyse demokratischer Wahlmechanismen, ökonomische Analyse von Verbändehandeln, ökonomische Analyse der Bürokratie) zwar all die Mechanismen, die politischer Art sind, also nicht über Märkte ablaufen, aber sie tut dies mit einem engen ökonomischen Konzept. (Nutzentheorie als methodologischer Individualismus: Alles wird durch Rückgriff auf das Handeln individueller rationaler Akteure erklärt: sog. Mikrofundierung; Pareto-Kriterium etc.). Die eigentliche Kommunikation der Menschen bleibt dabei außer acht. Damit wird der methodologische Individualismus auch ein normativer Individualismus: Es werden immer nur die individuellen Präferenzen zur Basis von Entscheidungsprozessen genommen. Dabei gibt es keinen Diskurs über die guten Gründe des Wollens. Nicht im Dialog, sondern im Individualismus wird Politik begründet.

## **C. Das Beispiel der Transformationsproblematik**

### **I. Ein komplexes Verständnis von Transformation**

Transformation wird verstanden als Wechsel der gesamten kollektiven Identität (Selbstverständnis) einer Gesellschaft (Schulz-Nieswandt 1996; 1997a). Es wandelt sich ja nicht nur das Wirtschaftssystem, das ein Teilsystem der Gesell-

schaft ist. Vielmehr wandeln sich (Centeno und Rands 1996) - radikal und unter Zeitdruck - interdependent Wirtschaft, Politik, Kultur und die Persönlichkeit (Wertesystem, Mentalität: vgl. auch Friedrich 1996). Dieser gesamtgesellschaftliche Wandel wirft eine ähnliche Komplexität auf wie Entwicklungsprozesse in der sog. Dritten Welt. Allerdings waren die staatssozialistischen Länder durchaus stark (sogar übermäßig) industrialisiert und auch (wenn auch räumlich unterschiedlich) verstädtert. Es fehlte dementsprechend auch nicht generell Humankapital. Entwicklungsprozesse in der Dritten Welt (Schulz-Nieswandt 1996a) werden aber im Rahmen der sog. Modernisierungstheorien (vgl. auch Przeworski und Limongi 1997; Pattanayak 1996) begriffen als Interdependenz von Industrialisierung, Verstädtierung und Demokratisierung (u.a.m.). Was Transformationsländer mit Entwicklungsländern teilen, ist also das Problem, wie sich Wandel der Wirtschaft mit Wandel des politischen Systems und der sozio-kulturellen Kontexte (Normen, Werte etc.: Individualismus, Leistungsstreben, Konkurrenzdenken usw.) verbindet. Und hier gibt es - in der Theorie der Transformation wie in der Theorie der Entwicklung - heftige Kontroversen über die genauen Zusammenhänge. Etwa: Folgt die politische Demokratisierung zeitlich der ökonomischen Entwicklung (Herausbildung der Marktwirtschaft)? Oder ist politische Demokratisierung eher eine Voraussetzung der marktwirtschaftlichen Entwicklung? Sollte man beides - weniger modelltheoretisch, sondern eher historisch - stärker als Wechselwirkung sehen? Referiert man den Stand der empirischen und ökonometrischen Forschung zum Zusammenhang von Demokratie, wirtschaftlicher Freiheit (also Marktwirtschaft auf der Basis von Privateigentum) und Wachstumserfolg (Schulz-Nieswandt 1997a; vgl. auch Merkel 1996; Kevenhörster und Van den Boom 1996; Weede 1996; Martz 1996; Ruhl 1996), dann wird man konstatieren müssen, daß die Zusammenhänge völlig uneindeutig sind. In manchen Studien wird der Einfluß der Demokratisierung auf das Wachstum als positiv angesehen, nicht zuletzt deshalb, weil Demokratie an Marktwirtschaft geknüpft wird. Andere Studien sehen die Demokratisierung als ein zeitlich spätes Produkt des Wachstums nach dem Muster: Erst ab einem bestimmten Pro-Kopf-Einkommen demokratisieren sich Gesellschaften. Demnach könnten auch autoritäre Regime die Entwicklung einleiten. Hat die Entwicklung dann einen bestimmten Schwellenwert überschritten, kommt es zur Demokratisierung. Dafür gibt es in der Tat Beispiele. Aber auch Gegenbeispiele: Autoritäre Regime können dauerhaft kein Wachstum und keine Entwicklung fördern, denn dazu müßte man für die Entwicklung wichtige Bevölkerungsgruppen fördern: Frauen (kritisch dazu jedoch Reinhardt (Hg.) 1997, S. 80 ff.), Bildung für breite Massen, aber auch strukturschwache ländliche Regionen. Tun das in der Regel

autoritäre Regime? Vielleicht linke autoritäre Regime? Aber langfristige Prosperität setzt offensichtlich Marktwirtschaft voraus. Und: Linke Regime und Marktwirtschaften vertragen sich schlecht. Und rechte autoritäre Regime fördern meist auch nur Teilmärkte und sind an spezifischen Marktinteressen selektiv interessiert. Allerdings häufen sich in der letzten Zeit empirische Hinweise, wonach man Demokratisierung nicht als Nachteil der ökonomischen Entwicklung sehen sollte, eher als eine ihrer Voraussetzungen. Entwicklung setzt - vgl. weiter unten in den Abschnitten III und IV - Sozialinvestitionen voraus: Gesundheit und Bildung (Bradshaw 1996) der breiten Bevölkerung, infrastrukturelle Integration des Raumes u.a.m. Die Frage ist: Welches politische System garantiert derartige Politikentscheidungen? Es wäre also konzeptionell sehr verkürzt, die Transformation nur als Frage der auf Privatisierung beruhenden Herausbildung von Marktwirtschaft (bei gleichzeitiger Herausbildung des Bankensektors und anderer Basisinstitutionen) zu sehen. Würde man Transformation so verkürzt definieren, dann rückten Fragen wie ausländische Direktinvestitionen (Kapitalbildung) und makroökonomische Stabilisierung (Wachstumsförderung, Inflationsdämpfung, außenwirtschaftliche Aspekte etc.) in den Vordergrund. Der Zusammenhang mit der politischen und kulturellen Entwicklung würde dann weitgehend aus den Augen verloren gehen. Auf diese Fragen wird im Abschnitt II (Rolle der Institutionen) nochmals zurückzukommen sein. Mindestens drei weitere thematische Dimensionen bestimmen unser komplexes Verständnis von Transformation:

- (a) die Frage nach der Sozialverträglichkeit, die in Kapitel II.2 (Sozialpakt) und in III (Sozial- und Bildungspolitik) aufgegriffen wird;
- (b) die Frage nach der Umweltverträglichkeit (die allerdings nicht behandelt, sondern nur manchmal erwähnt wird);
- (c) die Frage räumlicher Ungleichgewichte im Transformationsprozeß (vgl. am Beispiel Chinas Morrish 1997).

Derartige Dimensionen eines Transformationsprozesses werden nur so recht verständlich, wenn man derartige Wandlungsprozesse auch als Wandel in der Verteilung von Lebenslagen (Schulz-Nieswandt 1996a) versteht (Lebenslagen sind multidimensionale Handlungsspielräume von Personen). Wirft die Frage der Sozialverträglichkeit Probleme der Verteilung zwischen Personen, Haushalten oder gesellschaftlichen Gruppen auf (das BSP allein ist ja kein hinreichender Indikator der Wohlfahrtsentwicklung; das zeigt ja auch der Aspekt der Naturverträglichkeit), so stellt sich auch ein raumbezogenes Verteilungsproblem. Gefragt wird, wie unterschiedlich sich Teilräume der Gesellschaft im

Zuge der Transformation entwickeln? Gibt es große Disparitäten? Gibt es Stadt-Land-Unterschiede? Wie sieht das Siedlungsgefüge aus und wie ändert es sich? Kommt es zu großen Wanderungsbewegungen? Wie entwickeln sich Ballung und Entleerung? Kommt es zu oder verändern sich Zentren-Peripherie-Muster? (Die Republiken der ehemaligen UdSSR stellten ein klares Zentrum-Peripherie-Muster mit quasi-kolonialen Abhängigkeiten mit Bezug auf Rußland dar. Auch in der GUS zeichnen sich diese Muster noch ab.) In der Literatur spricht man von Trickle-down-Problemen (Reinhardt (Hg.) 1997, S. 142 f., 145 f.; Sangmeister 1997, S. 8; Hennings 1996, S. 231; am Beispiel der Türkei: Akkaya 1997, S. 21; zum Beispiel Mexikos vgl. Gormsen 1995), wenn man kritisch danach fragt, ob der Wohlstandszuwachs, der sich im Wachstum des BSP ausdrückt, auch in alle Bevölkerungskreise „sickert“. Diesen Wohlstandsausbreitungseffekt kann man auch auf Teilräume beziehen. Sehr ausführlich analysiert worden sind derartige Entwicklungen regionaler Disparitäten im Fall von Ungarn. Auch die Entwicklungs- und Wohlstandsunterschiede zwischen den einzelnen Republiken der ehemaligen UdSSR sind, wie eben angedeutet, herausgearbeitet worden.

Eine abschließende Bemerkung: Derartige Überlegungen, was Transformation sei, sind nicht frei von der Setzung von Maßstäben (Referenzrahmen; vgl. auch Qizilbash 1996). Hier wird eher ein zivilisationstheoretisches Modell als Norm gesetzt: Transformation sollte in Richtung auf eine Gesellschaft sozialstaatlich überformter, ökologisch verträglicher rechtsstaatlich verfaßter Marktwirtschaft mit parlamentarischer Demokratie verlaufen, in denen die gesellschaftlichen Gruppen konsensorientiert Konflikte austragen, den sozialen Frieden bewahren und Verteilungsgerechtigkeit achten. Diese Gesellschaftsvorstellung ist einerseits eine Frage der Institutionenentwicklung, andererseits beruht sie auf grundlegenden Persönlichkeitstypen der Gesellschaftsmitglieder (Aggressionsbeherrschung, Triebkontrolle, Integrationsdenken, sozialverantwortliches Autonomieverständnis u.a.m.). Erst wenn man sich diese Maßstäbe klarmacht, wird deutlich, wo die Gefahr der Transformationsentwicklung liegt: Sozial unausgeglichener Kapitalismus mit Polarisierung von Reichtum und Armut (keine breiten Mittelschichten), große räumliche Entwicklungsunterschiede, keine Rücksicht auf ökologische Gleichgewichte, fehlende Demokratisierung (autoritäre Regime), eventuell starke Stellung des Militärs, patriarchalische Sozialstrukturen und Patronagesysteme, Korruption, Klientilismus, Schattenwirtschaft. Dies alles steht für den Begriff „Lateinamerikanisierung“ (vgl. auch Hofmeister 1996). Aber im mafiosen Süden Italiens oder noch im

heutigen Griechenland finden sich abgeschwächte Beispiele solcher Entwicklungen.

## II. Die Rolle von Institutionen

Transformation ist ein besonders dramatisches Beispiel von Institutionenbildung (Schulz-Nieswandt 1997a). In der Literatur wird zum Teil auch vom Zustand des „institutionellen Vakuums“ gesprochen. Damit wird ausgedrückt, daß alte Institutionen - auch Normen und Werte, wenn man unter Institutionen im allgemeinen Sinne Regeln des menschlichen Handelns und Zusammenlebens versteht - verloren gehen, und sich neue Institutionen herausbilden. Die Schwierigkeiten dieser gesellschaftlichen Entwicklung von Institutionen machen sicherlich den Kern des Transformationsprozesses aus. Ob das Vakuum wirklich vollständig ist, wird man skeptisch sehen müssen. Man verliert ja nicht völlig seine Geschichte, sondern wandelt vielmehr auf langfristigen Pfaden (Maslovski 1996). Aber eine gewisse kollektive Verunsicherung und Orientierungslosigkeit dürfte, sozialpsychologisch gesehen, eine treffende Beobachtung sein. Nun bemühen sich ja verschiedene Sozialwissenschaften mit verschiedensten theoretischen Ansätzen um die Klärung des Prozesses der Bildung und des Wandels von Institutionen. Auch die neuere ökonomische Theorie bietet hierzu Ansatzpunkte. Sie sind als Neue Institutionenökonomik, einschließlich der vertragstheoretischen Richtung von Buchanan und Homann, die in den Abschnitt B.III beschrieben und diskutiert wurden, bekannt.

### 1. Demokratisierung

Wie schon angesprochen, ist es aus der Entwicklungsländerforschung strittig, in welchem kausalen Verhältnis Demokratisierung und marktwirtschaftliche Entwicklung und Wachstum stehen (Schulz-Nieswandt 1997a). Offensichtlich bedeuten Prozesse der Industrialisierung, der Verstädterung, des Wachstums des Pro-Kopf-Einkommens Veränderungen, die die Sozialstruktur der Bevölkerung derart ändern, daß - wohl auch vermittelt über einen Wandel der sozialen Werte - der Wunsch nach Demokratisierung ausgelöst wird und anwächst. Im Kontext der Transformationsforschung ist es aber sehr strittig, ob eine breite politische Partizipation der Bevölkerung dem radikalen Wechsel des Wirtschaftssystems, vor allem auch unter dem Aspekt der Reibungslosigkeit und Zügigkeit, förderlich ist oder diesen Wandel eher blockiert. Manche Argumentationen zielen eher auf autoritäre Varianten demokratischer Regime

(meist präsidentialer Art), die eine effiziente Transformation sicherstellen könnten. Vor allem besteht die Angst, die alten herrschenden Schichten würden auf demokratischem Wege (!) den Systemwechsel blockieren. Andererseits muß man wohl berücksichtigen, daß die Sozialverträglichkeit des Transformationsprozesses kaum gesichert sein wird, wenn sozial benachteiligte Gruppen keine Chance bekommen, sich auf demokratischem Wege zu artikulieren und zu organisieren. Besonders in Hinblick auf Interessengruppen bleibt also die Einschätzung ambivalent, ob solche Gruppen oder auch Verbände die ökonomische Entwicklung fördern oder hemmen. Damit sind wir mitten in der Theorie kollektiven Handelns von Olson (mehr dazu aber auch in Punkt II.2). Nicht alle Gruppen sind gleichermaßen artikulations-, organisations- und konfliktfähig (Gewerkschaften können Leistungen durch Streik verweigern und üben so Druck auf die Gesellschaft aus; was machen jedoch Obdachlose, arme Rentner etc.?). Die Einschätzung der Rolle der Verbände wird man jedoch wohl noch stärker abhängig machen müssen von deren Verhaltensstil. Sind die Verbände nur eigennutz- oder auch gemeinwohlorientiert? Sind die Verbände kooperativ eingestellt oder nur auf Konflikt (etwa in Form des Klassenkampfes)? Sind sie konsensfähig, verhandlungswillig? Oder betreiben sie nur verteilungsorientierte Null-Summen-Spiele? Die Frage der Rolle der Demokratisierung für den Verlauf ökonomischer Entwicklungen kann man auch noch stärker ökonomisch interpretieren: Parlamentarische Demokratien, die konsensorientiert sind (Jung 1996) und nicht mit knappen einfachen Mehrheiten regieren wollen, sind sehr transaktionskostenintensiv; aber sie bieten breite Zustimmung und Akzeptanz für die gefundenen Wege und Ziele. Sie bieten soziale Stabilität und Vertrauen. Sind das nicht außergewöhnlich wichtige Bedingungen erfolgreicher Transformation? Autoritäre (eher präsidentiale) Regimetypern (Easter 1997) vermitteln den Eindruck, sie könnten ohne Einflußnahme vieler Sonderinteressen zügig (effizient) die Transformation durchführen. Grundsätzlich wird man aber kritisch fragen müssen, ob die ökonomische Betrachtung so einschlägig die Kosten konsensorientierter Demokratien betonen sollte und die Legitimationsfunktion des Konsens vernachlässigen darf. Und: Wer garantiert, daß eine eher autoritäre, effiziente Regierungsform wirklich den Weg westlicher Gesellschaftstypen (sofern man diese zum Maßstab nimmt) gehen will? Ist die Annahme eines „wohlwollenden Diktators“ erfahrungsgedeckt? Auch die Frage der optimalen Mehrheitsregel (51% oder 77% oder Einstimmigkeit) ist problematisch. Ökonomisch wird argumentiert, daß zunächst nur die Einstimmigkeit eine pareto-optimale Politik garantiert. Dies resultiert aus der Theorie externer Effekte: Wo eine Mehrheit regiert, gibt es Minderheiten, deren Präferenzen verletzt werden. Damit liegen externe Effekte vor, und die stören das Pareto-



Kriterium. Eine Abweichung von der Einstimmigkeit wird aber ökonomisch durch den Transaktionskostenaufwand der Herbeiführung einstimmiger Entscheidungen begründet: Man könne sich auch bis zur Entscheidungsunfähigkeit hin um Einigung bemühen.

## *2. Sozialpakt*

Ähnliche Argumentationsfiguren liegen bei der Frage der Rolle von Interessengruppen und Verbänden im Prozeß der Transformation vor. In der Tradition von Olson gesehen versuchen Verbände primär, durch politische Einflußnahme ihre Marktposition zu verbessern und so einen größeren Anteil am Volkseinkommen zu sichern. Ökonomisch spricht man hierbei von „Renten“ (rent-seeking). Die Tradition des sogenannten Neo-Korporatismus (vgl. Lehmbruch 1996; Reese-Schäfer 1996) sieht eher volkswirtschaftliche Vorteile (Stabilität, Beschäftigungssicherung, Inflationsdämpfung; eventuell aber eine leichte Abschwächung des Tempos des technischen Fortschritts und des Wachstums) in der konsensorientierten Koordinierung der Tarifpartner, des Staates und der Geldpolitik begründet.

Was ist nun empfehlenswert für Transformationsgesellschaften? Liegen überhaupt die institutionellen und kulturellen Voraussetzungen für einen Sozialpakt vor? Existieren relevante Großorganisationen? Sind diese konsensorientiert, und neigen diese zu einem entsprechenden Verhandlungsstil? Verzögern oder blockieren derartige Neo-Korporatismen die Transformation? Oder sichern sie nicht vielmehr gerade die sozialverträgliche Transformation?

## **III. Die Rolle der Sozial- und Bildungspolitik**

Die Bedeutung von Humankapital, das ja mit der Bildungspolitik angesprochen ist, ist für das Wachstum einer Volkswirtschaft bekannt. Angesprochen war weiter oben aber die Frage, welches politische System welche Bildungspolitik betreibt. Der Bildung kommt eine Schlüsselfunktion zu für die Überwindung der Massenarmut, für die internationale Wettbewerbsfähigkeit auf der Basis entsprechender Ausdifferenzierungen der Produktpaletten und der Exportorientierung, aber auch für die innere Stabilität und soziale Befriedung der Gesellschaft. Ohne Bildung wird es keine Effizienzsteigerung durch soziale Mobilität (sozialer Aufstieg) geben. Vor allem korreliert Bildung mit Gesundheit. Da Gesundheitschancen eindeutig sozialschichtenspezifisch verteilt sind, kann



eine demokratische Bildungspolitik auch zur Überwindung von sozialer Ungleichheit dienen - vorausgesetzt, den Bildungsoffensiven stehen Arbeitsmarktchancen zur Seite. Hier zeigt sich die Verzahnung von Wachstum, Beschäftigung und Bildungs- sowie Gesundheitspolitik. Wenngleich Sozialpolitik - als Investition in die Gesundheit der Bevölkerung - eine Abschöpfung vom Sozialprodukt darstellt (und die abgeschöpften Ressourcen stehen einer anderen reproduktiven Verwendung dann ja nicht mehr zur Verfügung), muß eine soziale Absicherung gegen Risiken sozialer Gefährdung als Voraussetzung dauerhafter Entwicklung und ökonomischer Prosperität gelten. Hier schließt sich der Kreis, den verschiedene Teilthemenbereiche der Wirtschaftspolitik bilden. Angesprochen ist die Theorie des Wohlfahrtsstaates: So sehr der Wohlfahrtsstaat aus dem laufenden Sozialprodukt finanziert wird und bei überzogener Entwicklung eine Reihe von Problemen erzeugen kann, so sehr ist er auch vielfach Problemlöser und schafft wichtige ökonomische, politische und soziokulturelle Voraussetzungen der Ökonomie.

#### **IV. Die Rolle der Infrastrukturpolitik**

Die Rolle der Infrastruktur für Transformation und Entwicklung folgt der gleichen argumentativen Logik wie die Ausführungen zur Bildungs- und Sozialpolitik, zumal es vielfach Überschneidungen gibt: Bildungsangebote oder auch Gesundheitseinrichtungen (Krankenhäuser, Ambulatorien, Arztpraxen) sind Angebote im Raum, werfen externe Effekte für die Haushalte und Unternehmen auf, dienen der räumlichen Integration und der Abschwächung räumlicher Wohlstandsunterschiede, stellen Standort- bzw. Ansiedlungsvorteile dar. Es sind zwar keine reinen öffentlichen Güter, sondern sind an sich marktfähige Angebotssegmente. Aber die allgemeine volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung ist hoch: Infrastruktur ist eine Vorleistung für die private Marktwirtschaft; Infrastruktur dient der Integration eines Marktraumes, damit gleiche Faktorentgelte (Löhne, Profite) für gleiche Faktorleistungen (Arbeits- und Kapitalproduktivität) gezahlt werden können: Reduziert werden also Produktionskostenunterschiede, die mit den Transport- bzw. Raumüberwindungskosten, nicht-sektoralen Produktivitätsunterschieden (etwa infolge unterschiedlicher Verfügbarkeiten von Humankapital) oder auch mit der Siedlungsstruktur (fehlende Stadtfunktionen, etwa Service- und Reparatureenrichtungen) zusammenhängen. Vor dem Hintergrund der oben thematisierten räumlichen Gleichgewichtigkeit im Transformationsprozeß wird die Rolle der Infrastrukturpolitik nun wohl deutlich. Angesprochen ist der räumliche und letztendlich auch soziale Trickle-down-Effekt der Wohlstandsentwicklung.

## V. Einige Hinweise zu Länderunterschieden im Transformationsprozeß

Unmöglich können hier eine Fülle von Entwicklungsdaten zu den Transformationsländern referiert werden. Wichtiger scheint es ohnehin zu sein, Entwicklungsmuster darzustellen (Schulz-Nieswandt 1996). Offensichtlich gibt es ein deutliches West-Ost-Gefälle in der Erfolgsbilanz des Transformationsprozesse. Polen, Tschechien, Slowenien, Ungarn führen die Entwicklung an. Südosteuropa fällt zurück, ebenso die russländische Förderation (einschließlich Rußland) und die Ukraine, die (neben den Baltischen Staaten) aber gegenüber dem Transkaukasus und den zentralasiatischen Staaten als relativ höher entwickelt gelten. Die Vorteile der mittelosteuropäischen Staaten liegen sicherlich in der geographischen West-Nähe, in der weitgehenden ethnischen Homogenität und in der relativen politischen Stabilität. Probleme sind räumliche Disparitäten (ausgeprägt in Ungarn, weniger in Slowenien), enorme ökologische Probleme (Ostsee, oberschlesisches Industrieviertel in Polen), Privatisierungsprobleme infolge eines ehemals hohen Zentralisierungs- und Verschachtelungsgrades der Wirtschaft (wie in Tschechien). Humankapital ist vorhanden, auch eine integrative Siedlungsstruktur und Städtehierarchie (in Polen und Tschechien stärker als in Ungarn); zum Teil liegen Probleme der internationalen Verschuldung vor. Die Einkommensverteilung verschlechtert sich aber in allen Transformationsländern. Je weiter man nach Osten geht, desto labiler wird die politische Lage. Damit korreliert die begrenzte Erfolgsbilanz der Transformation - mikroökonomisch (etwa Privatisierung) wie makroökonomisch (Wachstum, Beschäftigung, Inflation etc.). In Südosteuropa wie in Zentralasien kommen noch sozio-kulturelle Faktoren hinzu (vgl. auch Gray 1996), die sich als Entwicklungsblockaden erweisen. Die sehr verbreitete Armut hält insgesamt die weitere Entwicklung blockiert. In Rußland und Zentralasien stellen sich außerordentliche überregionale Umweltprobleme. Die ethnische Heterogenität, die durch die politischen Umwälzungen und gewaltsamen Nationalstaatsbildungen bzw. räumlichen Integrationsprozesse (Bildung der Sowjetunion) nur historisch zu verstehen sind, werfen eine außerordentliche Instabilität auf. Der Trend zu autoritären Regimen kovariert hier mit der Entwicklungsblockade. Zentralasien gilt als neue Dritte Welt-Region. Die außenwirtschaftlichen Chancen erweisen sich zum Teil als schlecht (Monostrukturen ehemaliger sowjetischer Republiken). Andererseits gibt es zum Teil (in Sibirien, in Zentralasien, im Transkaukasus) devisabringende Rohstoffe. Hier wird man aber erneut auf eine stabile politische Lage und auf den Ausbau (und Modernisierung) der Förder- und Transportinfrastruktur hoffen müssen, damit man in den Genuß der Exporterlöse kommen kann. Und dann wird sich erst die zentrale Frage stellen:

Werden die Gesellschaften in der Lage sein, die Rohstoff Erlöse sinnvoll zu reinvestieren? Die arabischen Erdölstaaten (brisantes Beispiel nun: Algerien) haben gezeigt, daß Jahrzehnte zirkulierender Petrodollar nicht zwingend dazu führen müssen, daß eine Modernisierung zur Überwindung der Massenarmut und eine Demokratisierung eingeleitet wird.

### Literaturverzeichnis

- Akkaya, C.* (1997): Die wirtschaftliche Entwicklung in der Türkei, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47/B11/12, S. 13-23.
- Bradshaw, Y.W.* (1996): Introduction: The Enduring Importance of Education, in: *International Journal of Comparative Sociology* 37/1+2, S. 1-4.
- Centeno, M.A.; Rands, T.* (1996): The World They Have Lost: An Assessment of Change in Eastern Europe, in: *Social Research* 63/2, S. 369-392.
- Easter, G.M.* (1997): Preference for Presidentialism. Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS, in: *World Politics* 49, S. 184-211.
- Friedrich, C.* (1996): Mentale Blockaden gegen eine gesellschaftliche Modernisierung, in: *Roggemann, H.; Sundhausen, H. (Hg.), Ost- und Südosteuropa zwischen Tradition und Aufbruch*, Berlin, S. 33-52.
- Gormsen, E.* (1995): Mexiko. Land der Gegensätze und Hoffnungen, Gotha.
- Gray, H.P.* (1996): Culture and Economic Performance: Policy as an Intervening Variable, in: *Journal of Comparative Economics* 23, S. 278-291.
- Habermas, J.* (1992): Faktizität und Geltung, 2. Aufl., Frankfurt/M.
- Hennings, W.* (1996): Zukunftsfähiges Afrika? Folgen von Strukturanpassung und Transformation in Ghana, in: *Die Erde* 127, S. 221-233.
- Hofmeister, W.* (1996): Politischer Systemwandel in Lateinamerika: Zusammenfassende Beobachtungen und Schlußfolgerungen für die internationale Zusammenarbeit, in: *Hofmeister, W.; Thesing, J. (Hg.), Der Wandel politischer Systeme in Lateinamerika*, Frankfurt/M., S. 463-479.
- Homann, K.* (1988): Rationalität und Demokratie, Tübingen.
- Jung, S.* (1996): Lijpharts Demokratietypen und die direkte Demokratie, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6/3, S. 623-645.
- Katterle, S.* (1964): Normative und explikative Betriebswirtschaftslehre, Göttingen.
- (1971): Wohlfahrtsökonomik und Theorie der Staatswirtschaft, in: *Finanzarchiv*, N.F., 30, S. 14-26.
  - (1972): Sozialwissenschaft und Sozialethik, Göttingen.

- (1988): Ethische Aspekte des Verhaltens von Führungskräften öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 11, S. 434-447.
  - (1990): Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomik zur Wirtschaftsethik, in: *Ulrich, P. (Hg.): Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik*, Bern-Stuttgart, S. 121-144.
  - (1991): Methodologischer Individualismus and Beyond, in: *Biervert, B.; Held, M. (Hg.): Das Menschenbild in der ökonomischen Theorie*, Frankfurt/M.-New York, S. 132-152.
  - (1994): Buchbesprechung zu: Gebhard Kirchgässner: *Homo oeconomicus*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150, S. 570-576.
  - (1995): Erwartungen und Gestaltungsprinzipien im Transformationsprozeß, in: *Henkel, H.A. u.a. (Hg.): Gestaltungsprinzipien im Transformationsprozeß*, Regensburg, S. 3-20.
  - (1995 a): Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft, in: *Neumann, L.F.; Schulz-Nieswandt, F. (Hg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer*, Berlin, S. 115-137.
  - 1996): Besprechung zu: Norbert Reuter: *Der Institutionalismus*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 152, S. 440-443.
  - (1996 a): Die neoliberale Wende zum totalen Markt aus der Sicht des Nordens, in: *Jacob, W. u.a. (Hg.): Die Religion des Kapitalismus*, Luzern, S. 47-69.
  - (1996 b): Das Unmögliche gewagt? Forschungen über die Treuhandanstalt und die Transformationspolitik in Ostdeutschland, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 19, S. 437-445.
- Kevenhörster, P.; Van den Boom, D. (1996): Politischer Wandel als Grundlage der Entwicklung? Eine Einführung*, in: dies. (Hg.): *Afrika: Stagnation oder Neubeginn?*, Münster, S. 1-3.
- Lehmbruch, G. (1996): Der Beitrag der Korporatismusforschung zur Entwicklung der Steuerungstheorie*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37/4, S. 735-751.
- Martz, J.D. (1996): Review Essay. Economic Challenges and the Study of Democratization*, in: *Studies in Comparative International Development* 31/1, S. 96-120.
- Maslovski, M. (1996): Max Weber's concept of patrimonialism and the Soviet system*, in: *The Sociological Review* 44/2, S. 294-308.
- Merkel, W. (1996): Die Konsolidierung postautoritärer Demokratien: Ein theoretisches Modell (nicht nur) für Osteuropa*, in: *Armingeon, K. (Hg.): Der Nationalstaat am Ende des 20. Jahrhunderts*, Bern u.a., S. 37-68.
- Morrish, M. (1997): The Living Geography of China*, in: *Geographie* 82/1, S. 3-16.

- Pattnayak, S.R.* (1996): Modernization, Dependency, and the State in Asia, Africa, and Latin America, in: *International Journal of Comparative Sociology* 37/3+4, S. 274-286.
- Przeworski, A.; Limongi, F.* (1997): Modernization. Theories and Facts, in: *World Politics* 49, S. 155-183.
- Qizilbash, M.* (1996): Capabilities, Well-Being and Human Development: A Survey, in: *The Journal of Development Studies* 33/2, S. 143-162.
- Reese-Schäfer, W.* (1996): Am Ausgang des korporatistischen Zeitalters. Ist die Theorie des Neokorporatismus inzwischen überholt?, in: *Gegenwartskunde* 45/3, S. 323-336.
- Reinhardt, D.* (Hg.) (1997): Die Katastrophe, die Not und das Geschäft. Das Beispiel Bangladesch, München 1997.
- Ruhl, J.M.* (1996): Unlikely Candidates for Democracy: The Role of Structural Context in Democratic Consolidation, in: *Studies in Comparative International Development* 31/1, S. 3-23.
- Sangmeister, H.* (1997): Ist Entwicklungshilfe noch zeitgemäß?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47/B9, S. 3-11.
- Schulz-Nieswandt, F.* (1992): *Bedarfsorientierte Gesundheitspolitik*, Regensburg.
- (1995): *Politik als Gestaltung*, 2. Aufl., Weiden-Regensburg.
  - (1996): *Ökonomik der Transformation als wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Problem*, Frankfurt/M.
  - (1996a): *Zur Theorie der personalen Existenz des alten Menschen*, Berlin.
  - (1997): *Person, Relation, Kontext*, Weiden-Regensburg.
  - (1997a): *Ökonomische Transformation und politische Institutionenbildung*, erscheint demnächst.
  - (1997b): *Die Person und die Welt zwischen Existenz, Tod und Suizid. Sozialpolitische Dimensionen und anthropologische Aspekte des Alterssuizids zwischen Versorgungssicherstellung, Vernetzung und sozialer Integration*, Regensburg.
- Weede, E.* (1996): Legitimacy, Democracy, and Comparative Economic Growth Reconsidered, in: *European Sociological Review* 12/3, S. 217-22.



## **II. Wirtschaftsethik und Wirtschaftsordnung**





# **Wider die totale Marktgesellschaft – Zur Ideologiekritik des neoliberalen Ökonomismus aus der Perspektive der integrativen Wirtschaftsethik**

Von Peter Ulrich

## **A. Ökonomismus oder praktische Sozialökonomie? Das „Schisma der Ökonomie“<sup>1</sup> und seine Folgen**

Während den mehr als 2000 Jahren von den alten Griechen (Aristoteles) bis zu den Klassikern der modernen Politischen Ökonomie ist das Wirtschaften primär unter ethisch-praktischen Gesichtspunkten reflektiert worden, und das war durchaus sachgemäss: Es ging um die *instrumentelle* Rolle der Ökonomie für das gute Leben und das gerechte Zusammenleben der Menschen. Die Wirtschaft blieb gedanklich *eingebettet* in übergeordnete Leitbilder einer wohlgeordneten Gesellschaft und bezog von diesen her ihre normative Orientierung. Nicht zufällig sind auch noch die Begründer der modernen Wirtschaftswissenschaft, namentlich der oft verkürzt wahrgenommene Adam Smith, zugleich und in erster Linie bedeutende Moralphilosophen gewesen. Smiths liberale Ökonomie war politische Ökonomie in moralphilosophischer Absicht.<sup>2</sup>

Mit der neoklassischen Revolution ist bekanntlich alles anders geworden. Die meisten Ökonomen wollten nun, ab etwa 1870, keine Moralphilosophen mehr sein und keine *politische* Ökonomie mehr betreiben, sondern über eine wertfreie, objektive und möglichst formalisierbare Theorie nach naturwissenschaftlichem Vorbild verfügen. Es bildete sich das bis heute dominierende, merkwürdige Selbst(miss)verständnis der Disziplin als „autonomer“ oder „rei-

---

<sup>1</sup> Katterle, S.: Marktwirtschaft und Ethik. Alternativen zur neoliberalen Wende. Diskussionspapier Nr. 302 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Bielefeld 1995, S. 10.

<sup>2</sup> Vgl. dazu Meyer-Faje, A./Ulrich, P.: Einführung, in: dies. (Hg.), Der andere Adam Smith. Beiträge zur Neubestimmung von Ökonomie als Politischer Ökonomie, Bern/Stuttgart 1991, S. 9-17.

ner“ Ökonomik heraus.<sup>3</sup> Darin *spiegelt* sich ein veränderter lebenspraktischer Erfahrungshintergrund: Der Versuch der Begründung einer autonomen Ökonomik ist das akademische Spiegelbild der realen Entfesselung eines gegenüber lebenspraktischen Gesichtspunkten weitgehend verselbständigten Wirtschaftssystems, das zunehmend nur noch seiner eigensinnigen „Binnenlogik“ folgt. Dementsprechend versteht sich die *Mainstream Economics* seither nurmehr als eine „reine“ Systemökonomik, die nichts als die Funktionslogik des marktwirtschaftlichen Systems – die Logik des Wettbewerbs und des Vorteilstausches am Markt – analysiert und expliziert. Mit einer Sozialökonomie, die das wirtschaftliche Handeln hinsichtlich seiner Bedeutung für das gute Leben und gerechte Zusammenleben der Menschen untersucht, kann und will die reine Systemökonomik nichts zu tun haben; sie hat sich ihrer für ethische Fragen zuständigen Mutterdisziplin, der Moralphilosophie, gänzlich entfremdet.

Die wissenschaftssystematische Konsequenz der neoklassischen Wende ist die eigentümliche *Zwei-Welten-Konzeption* einer sich wertfrei wählenden reinen Ökonomik auf der einen Seite und der ihr scheinbar ganz „sachfremd“ und unvermittelt gegenüberstehenden Ethik auf der anderen Seite.<sup>4</sup> Es war Gerhard Weisser, der wohl wichtigste akademische Lehrer Siegfried Katterles, der genau darin schon früh die Wurzel eines Übels erkannte, das in jüngster Zeit mehr denn je sein Unwesen treibt: die Übersteigerung der ökonomischen Logik zu einem sich selbst verabsolutierenden und daher ideologischen *Ökonomismus*:

„Hiermit (d.h. mit dem Begriff des Ökonomismus, P.U.) ist die Ansicht gemeint, dass es eine selbständige Sphäre des ‘Wirtschaftlichen’ *neben* der Sphäre des ‘Sozialen’ und ‘Kulturellen’ geben könne. (...) Dies aber trifft nicht zu.“<sup>5</sup>

Aus der Verselbständigung rein ökonomischer Kategorien und dem Abbruch der Reflexion auf die normativen Voraussetzungen vernünftigen Wirtschaftens

<sup>3</sup> Auf die Unmöglichkeit einer gegenüber der ethischen Fragestellung autonomen Ökonomik schon früh hingewiesen haben Myrdal, G.: Das politische Element in der nationalökonomischen Doktrinbildung, 1. deutsche Aufl. Berlin 1932, 2. Aufl. Bonn-Bad Godesberg 1976, sowie Albert, H.: Ökonomische Ideologie und politische Theorie, Göttingen 1954, 2. Aufl. 1972. Obschon diese Kritik unwiderlegt blieb, ist sie vom Mainstream der Fachvertreter bis heute weitgehend ignoriert worden ist.

<sup>4</sup> Vgl. Ulrich, P.: Transformation der ökonomischen Vernunft. Fortschrittsperspektiven der modernen Industriegesellschaft, 3. Aufl., Bern/Stuttgart 1993, S. 343.

<sup>5</sup> Weisser, G.: Wirtschaft, in: Handbuch der Soziologie, hg. v. W. Ziegenfuss, Stuttgart 1956, S. 970-1098, hier S. 974; neu gedruckt als selbständige Veröff., Göttingen 1989 (Hervorh. P.U.).

resultiert der von vornherein zum Scheitern verurteilte methodologische Hang oder sogar (Denk-) Zwang der reinen Ökonomik, sich *zirkelhaft* „rein“ aus sich selbst heraus zu begründen, was jedoch schon im Ansatz den instrumentellen Charakter des Wirtschaftens als eines lebensdienlichen Mittels missachtet. Manifest wird dieser ökonomistische Zirkel immer dann, wenn von einem vermeintlich „rein ökonomischen Standpunkt“<sup>6</sup> aus praktische, wirtschaftspolitische Empfehlungen abgegeben werden:

„Wie gelangen wir zu Postulaten für die Wirtschaftspolitik? Eine auch heute noch weit verbreitete Meinung glaubt, dass die Postulate zur Gestaltung des Wirtschaftslebens *aus unserem Wirtschaftsdenken* gewonnen werden können und müssen. (...) Diese Meinung nennen wir *Ökonomismus*.“<sup>7</sup>

Im Zeichen des marktradikalen Neoliberalismus hat der Ökonomismus, dieser Glaube der ökonomischen Ratio an nichts als sich selbst, seit den 80er Jahren eine von Weisser seinerzeit wohl kaum für möglich gehaltene Bedeutung als politische Ideologie erhalten. Diese tritt in zwei Varianten auf, die sich zur Abwehr sämtlicher außerökonomischer Gesichtspunkte der „Gestaltung des Wirtschaftslebens“ ergänzen: in der empiristischen Variante des *Sachzwangdenkens* und in der normativistischen Variante einer *Metaphysik des idealen Marktes*. Zusammen klingt das dann etwa so: „Der globale marktwirtschaftliche Wettbewerb zwingt uns ...“ (Sachzwangthese), „... aber es dient letztlich dem Wohl aller“ (marktmetaphysische Gemeinwohlfiktion<sup>8</sup>). Es liegt auf der Hand, daß im Zeitalter der Globalisierung der Märkte damit der Unterordnung aller „vitalpolitischen“, unmittelbar auf das gute Leben und gerechte Zusammenleben der Menschen ausgerichteten Gesichtspunkte unter *nichts als* den Gesichtspunkt der internationalen Wettbewerbsfähigkeit das Wort geredet wird.<sup>9</sup> Was de facto droht und bereits in Gang ist, nämlich ein grenzenloser

---

<sup>6</sup> Vgl. Weisser, Wirtschaft, S. 974: „Es gibt ... keinen wirtschaftlichen Standpunkt an und für sich. Wer sagt, er urteile vom ‘rein wirtschaftlichen Standpunkt’ aus, täuscht sich über sich selbst.“

<sup>7</sup> Weisser, G.: Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft (1954), wiederabgedr. in: ders., Beiträge zur Gesellschaftspolitik, hg. v. S. Katterle, W. Madura und L. Neumann, Göttingen 1978, S. 573-601, hier S. 574.

<sup>8</sup> Die grundlegende Ideologiekritik dieser „kommunistischen Fiktion“ des radikalen Marktliberalismus ist schon vor G. Weisser geleistet worden durch Myrdal, Das politische Element.

<sup>9</sup> Der Begriff der „Vitalpolitik“, verstanden als die vorrangige Orientierung der Wirtschaftspolitik an außerökonomischen, lebenspraktischen Gesichtspunkten, geht zurück auf Rüstow, A: Wirtschaftsethische Probleme der sozialen Marktwirtschaft, in: Boorman, P.M. (Hg.), Der Christ und die soziale Marktwirtschaft, Stuttgart/Köln 1955,

(Deregulierungs-) Wettbewerb der Standorte und der nationalen wirtschaftlichen „Rahmenbedingungen“ und mit ihm der Primat der puren Logik des Marktes vor der (ethisch zu orientierenden) Gesellschaftspolitik, lässt sich so gleich auch noch normativ wenden – der ökonomistische Bock wird zum ordnungspolitischen Gärtner gemacht.

Allein schon um überhaupt die prinzipielle Möglichkeit der vitalpolitischen Gestaltung der Wirtschaft offen zu halten, ist demgegenüber der Primat der Politik vor der Logik des Marktes als unverzichtbarer normativer Grundanspruch aller ökonomismuskritischen Ansätze zu begreifen, die – gegen den Zeitgeist antretend – das ökonomische Denken in Theorie und Praxis beharrlich an einer unverkürzten Idee ökonomischer Vernunft orientieren wollen. Eine solche ganzheitliche Idee vernünftigen Wirtschaftens schliesst den ethisch-politischen Anspruch der Einbindung des Marktes in übergeordnete Regeln einer wohlgeordneten Gesellschaft von Grund auf ein, statt die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des Wettbewerbs *auch noch* rein ökonomisch begründen zu wollen, wie es für den ökonomistischen Begründungszirkel des neoliberalen Verständnisses von Ordnungspolitik, das diese auf markteffizienzorientierte Wettbewerbspolitik reduziert, charakteristisch ist.<sup>10</sup>

Seit jeher ist das gemeinsame Grundanliegen aller *dissenting economists* darin zu erkennen, dass sie explizit oder implizit den Ökonomismus zurückweisen; daher lehnen sie die radikale Abspaltung der Wirtschaftswissenschaft von allen ethisch-politischen Kategorien ab und halten am Programm einer theoretischen und (ethisch-) praktischen *Sozialökonomie* fest. Aus der weiter oben erwähnten „Spiegelungsthese“ erklärt sich, dass diese *andere Ökonomie* weniger der Erklärung der real existierenden, „fortgeschrittenen“ Marktgesellschaft dient als vielmehr einen kritischen Gegenentwurf in praktischer Absicht gegen die in der akademischen Zunft derzeit fast absolut dominierende „reine“ Systemökonomik und deren prägenden und rechtfertigenden Einfluss auf die mehr oder weniger herrschende neoliberale Wirtschaftspolitik bietet. Der normative Kern der Sozialökonomie besteht im Anspruch, den Primat der Ethik

---

S. 53-74, S. 74: „Vitalpolitik“ ziehe „alle Faktoren in Betracht ..., von denen in Wirklichkeit Glück, Wohlbefinden und Zufriedenheit der Menschen abhängen.“

<sup>10</sup> Zur systematischen Kritik des neoliberalen (Miss-) Verständnisses von Ordnungspolitik vgl. Ulrich, P.: Integrative Wirtschaftsethik. Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie, Bern/Stuttgart/Wien 1997, Kap. 9, S. 333 ff.; zuvor schon ders., Die Zukunft der Marktwirtschaft: neoliberaler oder ordoliberaler Weg? Eine wirtschaftsethische Perspektive, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 62, hg. v. F. Paychère, Stuttgart 1995, S. 33-52.

und der Politik vor der puren Logik des Marktes und mit ihr das instrumentelle Verständnis der Marktwirtschaft aufrechtzuerhalten. Denn nur so lässt sich *im Denken* die Verabsolutierung der Marktwirtschaft zur totalen *Marktgesellschaft* und die Übersteigerung der ökonomischen Rationalität zum grenzenlosen, sich in zirkelhafter Weise selbst genügenden Ökonomismus verhindern.

Bekanntlich reagiert die Mainstream-Ökonomik in aller Regel, von den Herausgeberkomitees der einschlägigen Fachzeitschriften bis zu den „bewährten“ Kooptationsmechanismen in Berufungsverfahren, mit mehr oder weniger subtilen, aber fast lückenlos funktionierenden Ausgrenzungsstrategien gegen die „abweichenden“ wissenschaftlichen Beiträge der *dissenting economists*.<sup>11</sup> Sich unabhängig davon in der guten klassischen Tradition der Politischen Ökonomie für eine *lebensdienliche Ökonomie*<sup>12</sup> zu engagieren, braucht unter solchen Umständen erheblichen Mut und die Kraft, den unvermeidlich in Kauf zu nehmen, durchaus „lebenspraktischen“ Widerständen in den akademischen Institutionen zu trotzen. Dass dies angesichts des ganz normalen, da karrierefördernden Opportunismus heute mehr denn je zur Sache einer idealistischen Minderheit unter den Wirtschaftswissenschaftlern geworden ist, versteht sich fast von selbst.

Zu den herausragenden Vordenkern einer ökonomismuskritischen, in bester Smith'scher Tradition stehenden, mit ethisch-politischen Geltungsansprüchen reflektiert umgehenden Sozialökonomie gehört ohne Zweifel *Siegfried Katterle*. Während mehr als drei Jahrzehnten hat er mit unbestechlichem Engagement, aber bestechender Klarheit für die Sache einer lebensdienlichen Orientierung des ökonomischen Denkens und einer ebensolchen Gestaltung der Marktwirtschaft argumentiert. Dabei hat er sich nie gescheut, sich mit den Auffassungen des „Mainstreams“ vorbehaltlos kritisch auseinanderzusetzen, so wie es gute, sachbezogene Kritik eben tun muss – denn es gibt nichts Praktischeres als gründliche, zu den normativen Hintergründen gewohnter und daher vom Main-

---

<sup>11</sup> Katterle hat an eine treffliche Beobachtung von Benjamin Ward erinnert: „Die Wirtschaftswissenschaft hat ihre Ideologie so unlösbar mit dem Gegenstand vermengt, dass die ideologisch unkonventionellen Bewerber den Berufungsausschüssen gewöhnlich als wissenschaftlich inkompetent erscheinen“ – Ausnahmen wie Katterle bestätigen die Regel. Vgl. Ward, B.: Sind die Wirtschaftswissenschaften am Ende? Aporien und Antworten, Stuttgart/Zürich 1976, S. 262, Anm. 9, zit. nach Katterle, S.: Alternativen zur neoliberalen Wende. Wirtschaftspolitik in der sozialstaatlichen Demokratie, Bochum 1989, S. 239.

<sup>12</sup> Vgl. zu diesem Begriff Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, S. 203 ff.

stream gewöhnlich nicht reflektierter Denkmuster vordringende Kritik.<sup>13</sup> In Fortsetzung der Vorarbeit seines akademischen Lehrers Gerhard Weisser vermochte er in seinem (gewiss noch nicht abgeschlossenen) Lebenswerk in oft brillanter Weise die axiomatischen Wurzeln, die symptomatischen akademischen Erscheinungsformen und die problematischen lebenspraktischen Folgen insbesondere des ordnungspolitischen Ökonomismus zu durchschauen und argumentationszugänglich zu machen. Der landläufigen Übersteigerung der ökonomischen Perspektive zur ökonomistischen Weltanschauung und letztlich zur Ideologie, wie sie den derzeit tonangebenden „orthodox-marktradikalen Neoliberalismus“<sup>14</sup> kennzeichnet, hielt er beharrlich eine starke Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft entgegen, die „eine den Marktkräften widergelagerte Gesellschaftspolitik“<sup>15</sup>, wie er im Anschluss an Röpke gerne formuliert, als konstitutive Voraussetzung einer dem Leben der Menschen dienlichen Marktwirtschaft begreift. Drei grundlegende, wechselseitig aufeinander verweisende normative Bezugspunkte lassen sich erkennen, an denen sich Katterles Sozialökonomie in ethisch-praktischer Absicht ebenso wie seine Ökonomismuskritik orientiert und die er in überzeugender Weise entfaltet: das Personenkonzept, das Gesellschaftskonzept und das sich daraus ergebende Marktwirtschaftskonzept. Sie seien hier nur kurz angedeutet:

– *Personenkonzept*: Dem auf dem methodologischen (und implizit normativen) Individualismus beruhenden Homo oeconomicus setzt Katterle den *Homo culturalis*, das Leitbild eines lebensklugen Bürgers gegenüber, dessen Individuation (personale Identitätsentwicklung) von seiner sozialen Integration nicht ablösbar ist und für den daher, wie schon Adam Smith klar erkannt hat, sein Vermögen der „Sympathie“ oder besser Empathie, d.h. des gedanklichen Sich-Versetzens in die Mitmenschen und des affektiven Mitfühlens mit ihnen, ebenso existentiell ist wie seine Neigung zur Selbsthehauptung und sein Streben nach Eigennutzen, das dem Homo oeconomicus allein als identitätsbildend

---

<sup>13</sup> Als exemplarisches Beispiel sei hingewiesen auf Katterles brillante, ebenso respektvolle wie vorbehaltlos kritische Rezension des (den axiomatischen Kern des heutigen Mainstream repräsentierenden) Buchs von Kirchgässner, G.: Homo oeconomicus. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen 1991, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 150 (1994), S. 570-576.

<sup>14</sup> Katterle, Marktwirtschaft und Ethik, S. 10.

<sup>15</sup> Katterle, S.: Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft, in: Neumann, L.F./Schulz-Nieswandt, F. (Hg.), Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer, Berlin 1995, S. 115-137, hier S. 126.

zugeschrieben wird.<sup>16</sup> Mit andern Worten: Nicht allein die strikte Erfolgslogik dieses etwas einseitig begabten, „vor sich hinmaximierenden“<sup>17</sup> Homunculus („Ich rechne, also bin ich“), sondern ebenso sehr die normative Logik der Zwischenmenschlichkeit<sup>18</sup> prägt die Rationalitätsperspektive und die Identität des Homo culturalis („Ich fühle Sympathie, also bin ich“).<sup>19</sup> Es dürfte ohne weiteres klar sein, dass einem so modellierten Wirtschaftssubjekt bedeutend mehr Gemeinsinn und solidarische Mitverantwortung für die Qualität des zwischenmenschlichen Zusammenlebens und für die Legitimität „privaten“ Wirtschaftens zuge-  
traut, zugemutet oder abverlangt werden kann als dem an seinen Mitmenschen prinzipiell desinteressierten, moralisch unansprechbaren Homo oeconomicus, der trotz allen methodologischen Relativierungen und Verfeinerungen seitens der reinen Theorie im Kern nichts anderes als das ökonomistisch verkürzte Menschenbild darstellt.

– *Gesellschaftskonzept*: Die neoklassische Konzeption schlecht sozialisierter und gleichwohl immer schon fertiger, wenn auch wechselseitig desinteressierter Individuen, die nur dann zu andern Individuen in eine soziale Beziehung treten, wenn es – ihrem kalten Kalkül entsprechend – gerade der Maximierung ihres Eigennutzens dienlich ist, ist merkwürdig lebensfremd. Auf ihr aber beruht auch das dem Paradigma des Markttausches nachgebildete kontraktualistische Gesellschaftskonzept der jüngeren Neoklassik. Gemäss diesem Paradigma kommt es zur Vergesellschaftung der Individuen allein auf dem Wege des wechselseitigen Vorteilstausches. Die spezifisch ökonomistische Schlagseite dieses Gesellschaftskonzepts ist darin zu erkennen, dass in ihm der Sozialzusammenhang zwischen den Menschen einseitig als den Individuen *nachgeordnet* modelliert wird, womit ihm zugleich deren „private“ Interessen pauschal *vorgeordnet* werden.<sup>20</sup> Die Gesellschaft und mit ihr die Demokratie kann von

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu Katterle, S.: Methodologischer Individualismus and Beyond, in: Biervert, B./Held, M. (Hg.), Das Menschenbild der ökonomischen Theorie, Frankfurt/New York 1991, S. 132-152. Vgl. auch die Rezension dieses Sammelwerks durch den Schreibenden in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 148 (1992), S. 520-524.

<sup>17</sup> Vgl. Katterle, Markt und Regulierung, S. 118: „Jeder maximiert vor sich hin!“

<sup>18</sup> Zur „normativen Logik der Zwischenmenschlichkeit“ und der auf ihr beruhenden Vernunftethik vgl. Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, S. 44 ff. Wir kommen darauf in Abschn. B.I noch zurück.

<sup>19</sup> Zu den beiden gegenübergestellten Identitätsprinzipien sowie auch zu den nachfolgenden Unterscheidungen bezüglich Gesellschafts- und Wirtschaftskonzept vgl. Ulrich, Die Zukunft der Marktwirtschaft.

<sup>20</sup> Vgl. Katterle, Methodologischer Individualismus and Beyond, S. 143.



da aus nicht als *konstitutive* Grundlage der wohlgeordneten, gleichen Freiheit aller Bürger begriffen werden, sondern immer nur als *Restriktion*, als äussere Grenze individueller Freiheit.<sup>21</sup> Das Freiheitsverständnis, das einer so ansetzenden „liberalen“ Ökonomie und den ihr entspringenden Postulaten einer grenzenlosen Deregulierung inhärent ist, ist das der puren Willkürfreiheit, nicht das einer ethisch-politisch legitimen Freiheit. Genau hier gerät der „markt-radikale Wirtschaftsliberalismus“ (Katterle) in fundamentalen Gegensatz zum philosophisch-ethisch begründbaren politischen Liberalismus.<sup>22</sup>

– *Marktwirtschaftskonzept*: Im zuletzt erwähnten ökonomistischen Reduktionismus wurzelt auch die kriterien- und kritiklose normative Übersteigerung der Marktwirtschaft zur totalen Marktgesellschaft.<sup>23</sup> Diesem recht eigentlich vulgären Missverständnis einer marktwirtschaftlichen Ordnung hält Katterle, auf die institutionalistische Tradition der Politischen Ökonomie zurückgreifend, mit guten Gründen entgegen, dass der „Wettbewerbsmarkt unter den Gesichtspunkten externer Effekte, öffentlicher Güter und ungerechter Verteilungsergebnisse als *eine unvollkommene Institution* neben anderen unvollkommenen Institutionen“ zu betrachten und daher unverzichtbar eine „sozialgeordnete Wirtschaft“ geboten ist, „die nicht durch die Alternative Markt versus Staat bestimmbar ist“.<sup>24</sup> Was not tut, ist vielmehr eine „regulatory culture“<sup>25</sup>, die ihrerseits nur im Kontext der politischen Kultur einer entwickelten demokratischen Bürgergesellschaft entfaltet werden kann. Wohl nie zuvor war diese Einsicht dringlicher als heute angesichts der ideologischen und realpolitischen Dominanz eines neoliberalen Marktradikalismus, der immer schon und unterschiedslos zur Lösung fast aller wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Probleme vorentschieden ist für das simple Rezept „mehr Markt!“.

---

<sup>21</sup> Vgl. Katterle, Markt und Regulierung, S. 119.

<sup>22</sup> Vgl. dazu im einzelnen Ulrich, Die Zukunft der Marktwirtschaft, S. 40ff., eingehender ders., Integrative Wirtschaftsethik, S. 248 ff. Und 289 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Katterle, Methodologischer Individualismus and Beyond, S. 144.

<sup>24</sup> Katterle, S.: Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomik zur Wirtschaftsethik, in: Ulrich, P. (Hg.), Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik. Lernschritte zu einer reflexiven Ökonomie, Bern/Stuttgart 1990, S. 121-144, hier S. 133 bzw. 135.

<sup>25</sup> Vgl. Katterle, Marktwirtschaft und Ethik, S. 15ff.



## B. Integrative Wirtschaftsethik als Grundlagenreflexion der normativen Basis praktischer Sozialökonomie

Auf welcher normativen Grundlage lässt sich der sozialökonomische Gegenentwurf zum neoliberalen Marktfundamentalismus aufbauen? Wer mit Siegfried Katterle den Weg einer konsequent an Gesichtspunkten der Lebensdienlichkeit orientierten Sozialökonomie geht, steht vor äusserst anspruchsvollen ethisch-praktischen Begründungsaufgaben. Eine „praktische Sozialökonomie“<sup>26</sup>, die ihre normativen Geltungsansprüche selbst noch vernünftig begründet, kann sich nicht mit den moralphilosophischen Grundlagen der klassischen Politischen Ökonomie begnügen, die noch weitgehend von den naturrechtlichen Grundüberzeugungen des 18. Jahrhunderts getragen war. Sie bedarf vielmehr der Fundierung in der modernen philosophischen Vernunftethik. In der dementsprechenden philosophisch-ethischen Reflexion der normativen Grundlagen praktischer Sozialökonomie ist die spezifische Aufgabe einer modernen *Wirtschaftsethik* zu erkennen, die sich weder mit der Verteidigung der „Moral des Marktes“ (Apologetik des Ökonomismus) noch mit der Rolle als „das Andere der ökonomischen Vernunft“ begnügt, sondern gerade die ethisch gehaltvolle Erweiterung unserer Leitideen von vernünftigem Wirtschaften zu ihrem zentralen Gegenstand macht. Dieser *integrative* Ansatz von Wirtschaftsethik, wie ihn das Institut für Wirtschaftsethik an der Universität St. Gallen seit nunmehr zehn Jahren schrittweise entwickelt hat, erhellt und reflektiert das Normative immer schon *im* ökonomischen Denken.<sup>27</sup>

Aus der Perspektive einer so ansetzenden integrativen Wirtschaftsethik liegt ein allgemeines Defizit oder eine systematische Grenze der meisten herkömmlichen Ansätze der *dissenting economists* darin, dass sie zwar programmatisch den skizzierten ethisch-politischen Geltungsanspruch erheben, ihn aber in der Regel nicht oder zumindest nicht auf dem methodischen Niveau der heutigen praktischen Philosophie und Ethik begründen. Indem sie sich selbst bloss als alternative Ökonomie *neben* der Mainstream Economics verstehen, überwinden sie das „Schisma der ökonomischen Wissenschaft“ (Katterle) nicht wirklich, sondern setzen es letztlich selbst noch voraus – es fehlt ihnen der systematische Zugang zur philosophischen Vermittlung und Integration von ökonomischer Rationalität und ethisch-praktischer Vernunft. Damit machen sie es jedoch dem

---

<sup>26</sup> Zu diesem Begriffsvorschlag für ein modernes Paradigma ethisch fundierter politischer Ökonomie vgl. Ulrich, Transformation, S. 341ff.

<sup>27</sup> Als Gesamtdarstellung des Ansatzes vgl. Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik.

neoklassischen Mainstream vergleichsweise leicht, in seiner „axiomatischen Borniertheit“<sup>28</sup> zu verharren; dieser sieht sich dann kaum genötigt, sozialökonomische Grundfragen in ethisch-praktischer Absicht als *unausweichliche* und *grundlegende* wirtschaftswissenschaftliche Fragestellungen zu integrieren. Stattdessen werden neuere wirtschaftsethische Ansätze, die sich in ökonomismuskritischer Absicht in die (vom sog. Methodenstreit in den 20er Jahren des zu Ende gehenden Jahrhunderts nur scheinbar erledigten) paradigmatischen Grundlagenfragen der Mainstream Economics einmischen, von dieser vorerst regelmässig abgewehrt und ausgegrenzt. Das bestätigt wohl vor allem, wie sehr solche Ansätze – nicht grundlos – als Bedrohung des dogmatisierten Fundaments der reinen Ökonomik empfunden werden, zumal ein wachsender Teil der aktuellen Probleme der realen ökonomischen Entwicklung (globale, soziale und ökologische Herausforderungen) offenkundig auf wirtschaftsethische Grundfragen nach dem lebenspraktischen Sinn und der gesellschaftlichen Legitimität bestimmter „Sachzwänge“ der – zunehmend eigensinnig wirkenden – ökonomischen Systemdynamik verweist.

Meine Grundthese geht dahin, dass der normative Geltungsanspruch sozialökonomischer Ansätze nur dann „stark“ gemacht werden kann, wenn sie sich in Zukunft vermehrt ihren internen Begründungsfragen stellen und diese überzeugend, d.h. auf dem Niveau der modernen philosophischen Ethik, erfüllen. Im folgenden werden als möglicher heuristischer Rahmen dafür in der nötigen Kürze die vier systematischen Argumentationsschritte zur Begründung einer lebensdienlichen Ökonomie gemäss der Konzeption integrativer Wirtschaftsethik skizziert. Dabei soll versucht werden, wenigstens mittels exemplarischer Hinweise speziell die Fruchtbarkeit dieses Ansatzes für die Begründung einer ökonomismuskritischen Perspektive des ordnungspolitischen Denkens anzuzeigen, in der wohl das zentrale Anliegen der wissenschaftlichen Arbeit von Katterle erblickt werden kann. Diese vier Argumentationsschritte oder Grundaufgaben ethisch-ökonomischer Argumentation sind (I) die konzeptionelle Grundlegung einer Vernunftethik des Wirtschaftens, (II) die Kritik der „reinen“ ökonomischen Vernunft und der symptomatischen Formen ihrer Überhöhung zum Ökonomismus, (III) die Klärung einer sozialökonomischen Rationalitätsperspektive, welche die grundlegenden ethischen Gesichtspunkte lebensdienlichen Wirtschaftens in das ökonomische Rationalitätsverständnis integriert, und (IV) die Bestimmung der systematischen „Orte“ der Moral des Wirtschaftens in einer wohlgeordneten Gesellschaft.

---

<sup>28</sup> Katterle, Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomik, S. 130.

## I. Vernunftethik des Wirtschaftens

Neoklassisch-neoliberal geprägte Ökonomen sind hinsichtlich moralischer Handlungsorientierungen in aller Regel Nonkognitivisten, d.h. sie gehen gemäss der oben angedeuteten Zwei-Welten-Konzeption davon aus, dass Moralität und Rationalität unvereinbar, also moralische Fragen keiner rationalen Klärung zugänglich seien. Der dementsprechende ethische Relativismus und Skeptizismus entspringt der wirtschaftstheoretischen Axiomatik, dergemäss zum einen Rationalität nur als Zweck-Mittel-Rationalität (Erfolgsrationalität) gedacht wird und zum andern aufgrund des methodologischen Individualismus moralische Urteile beliebigen subjektiven Präferenzen gleichgestellt werden. Verkannt wird dabei, dass die moderne philosophische Ethik sehr wohl einen präzisen Begriff ethischer Vernunft kennt, der jedoch auf der Basis des methodologischen Individualismus überhaupt nicht erfasst werden kann, da er von Grund auf in der *sozialen* Logik der zwischenmenschlichen Beziehungen wurzelt.

Im Unterschied zur rein ökonomischen Logik des Vorteilstausches, dergemäss sich Subjekte zueinander nur instrumentell verhalten, basiert die ethische Vernunft auf der bedingungslosen wechselseitigen Anerkennung der Individuen als in ihrer Würde und Subjektqualität „unantastbaren“ Personen. Es ist hier nicht der Ort, um diese *normative Logik der Zwischenmenschlichkeit*, wie sie die moderne Vernunftethik entfaltet, näher darzulegen.<sup>29</sup> Hier soll nur aufgezeigt werden, wie sich demzufolge das methodologische Grundproblem moderner Wirtschaftsethik und mit ihr aller praktischen Sozialökonomie (politischen Ökonomie) stellt, nämlich als das Problem der Vermittlung zweier sich kategorial fremder Rationalitätskonzepte. *Beiden* korrespondiert je eine Idealtheorie, deren Praxisbezug darin besteht, *normative Geltungsansprüche* dahingehend zu erheben, wie wir *rational* wirtschaften bzw. handeln sollen. Jede Rationalitätskonzeption, die diesem praktischen Zweck der Handlungsorientierung dient, hat insofern unausweichlich normative Bedeutung. Demnach sollte die Ökonomik, zumindest soweit sie sich als normative Ökonomik versteht, die moderne Vernunftethik als ihre natürliche Verbündete (statt als ihr „Anderes“) verstehen, die sie lehrt, Kategorienfehler im Umgang mit normativen Fragen zu vermeiden und sich der Tragfähigkeit (d.h. philosophisch-ethischen Begründbarkeit) ihrer eigenen normativen Grundlagen reflexiv zu vergewissern. Es geht

---

<sup>29</sup> Vgl. dazu Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, Kap. 1, zum Ansatz einer Vernunftethik des Wirtschaftens Kap. 3.

dann, ohne dass dies als polemische Aussage zu verstehen wäre, letztlich darum, die ökonomische Rationalität, die als „ethikfreie“ gar keine Orientierung vernünftigen Handelns begründen kann, als solche „zur Vernunft“ zu bringen, indem sie in einer umfassenderen Leitidee ethisch-ökonomischer Vernunft aufgehoben wird. Um den Sinn eines solchen Bemühens zu erkennen, gilt es jedoch zunächst gleichsam das ökonomistische Brett vor der Stirn des Homo oeconomicus wegzuziehen – auf dem Wege einer kritischen Grundlagenreflexion der ökonomischen Vernunft.

## II. Ökonomismuskritik

Integrative Wirtschaftsethik entzaubert den Schein der „Wertfreiheit“ oder der ethischen Neutralität der eigentümlich selbstgenügsamen, aber für den vernunftethisch geschulten Blick nicht so ganz „reinen“ ökonomischen Ratio, indem sie ihr kritisch auf den immer schon normativen Grund leuchtet. Es gilt dabei buchstäblich *gründlich* aufzuzeigen, mittels welcher methodischer und begrifflicher Tricks sich die ökonomische „Sachlogik“ ihre normative Kraft erschleicht, ohne dass diese als solche begründet und ausgewiesen würde. Es ist nichts als Ökonomismus, was dabei zum Vorschein kommt! Wie schon erwähnt lassen sich eine empiristische und eine unmittelbar normativistische Variante des Glaubens der (nicht so ganz) „reinen“ ökonomischen Vernunft an nichts als sich selbst unterscheiden: Im ersten Fall wird auf Sachzwänge der marktwirtschaftlichen Systemlogik verwiesen, die die Berücksichtigung anderer als strikt erfolgsrationaler Gesichtspunkte – und damit ethischer Ansprüche – angeblich *unmöglich* machen (ökonomischer Determinismus), im zweiten Fall auf eine dem Marktmechanismus selbst inhärente „Binnenmoral“ verwiesen, die eine ethische Selbstbegrenzung der Wirtschaftssubjekte vermeintlich *unnötig* macht. Unterstellt wird dabei im Kern stets, dass die unsichtbare Hand des Marktes, allenfalls geleitet und gestützt von der sichtbaren Hand der Ordnungspolitik, von selbst zur guten und gerechten Lösung fast aller gesellschaftlichen Koordinationsprobleme führe (ökonomischer Reduktionismus). Im kritischen Gang durch die Theoriegeschichte der Disziplin lässt sich zeigen, wie diese Hintergrundüberzeugung über alle paradigmatischen Wandlungen der Mainstream-Ökonomik hinweg bis heute wirksam geblieben ist.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. dazu Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, Kap. 5, wo dies für die drei grundlegenden Entwicklungsstufen der (naturrechtlich geprägten) Klassik, der (utilitaristisch gewendeten) älteren Neoklassik sowie der (vertragstheoretisch verfeinerten, auf dem

Was zunächst das *Sachzwangproblem* betrifft, so wird niemand bezweifeln, dass die eigentümlich anonyme „Sachlogik“ des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs die Individuen tatsächlich unter Selbstbehauptungszwänge setzt, insbesondere am Arbeitsmarkt (wo jedermann, der einen Arbeitsplatz sucht oder behalten möchte, sich als Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft durchzusetzen hat). Doch daraus die *normative* Folgerung abzuleiten, die Berücksichtigung ethischer Gesichtspunkte sei im Wirtschaftsleben nicht oder nur sehr begrenzt „möglich“, ist als naturalistischer Fehlschluss zu durchschauen. Denn absolute Sachzwänge gibt es nur, wo Naturgesetze herrschen; eine soziale Praxis ist hingegen stets an die *Intentionen* ihrer Beteiligten geknüpft, und diese Intentionen oder Handlungszwecke sind *wählbare* Vorgaben. Indem wir als Personen auf bestimmte Zwecke, insbesondere auf den Zweck der privaten Erfolgs- oder Nutzenmaximierung verzichten, ist es uns im Prinzip immer möglich, moralischen Gesichtspunkten Rechnung zu tragen. Das Sachzwangproblem ist daher vielmehr als ein doppeltes normatives Problem zu verstehen: Einerseits geht es darum, wieweit unser privates wirtschaftliches Erfolgs- bzw. Nutzenstreben angesichts seiner Auswirkungen auf andere *verantwortbar* ist, und andererseits darum, wieweit moralische Ansprüche gegenüber Wirtschaftssubjekten, die in die unter Umständen harten Selbstbehauptungsprobleme im marktwirtschaftlichen Wettbewerb verstrickt sind, *zumutbar* sind.<sup>31</sup> Ein empiristischer Verweis auf irgendwelche „gegebene“ Situationsbedingungen rechtfertigt aus vernunftethischer Sicht niemals die Abweisung von Verantwortbarkeits- bzw. Zumutbarkeitsfragen. Diese können vielmehr nur nach Massgabe der – im Situationszusammenhang konkret zu bestimmenden – *moralischen Rechte* alle Beteiligten und Betroffenen geklärt werden. Da auch diejenigen, deren wirtschaftliche Handlungsabsichten zur Diskussion stehen, zu definierende legitime Rechte haben, kann ihnen in aller Regel nur ein begrenztes Mass an *Selbstbegrenzung* zugemutet werden. Umgekehrt kann und soll ihnen eine

---

methodologischen Individualismus aufbauenden) reinen Ökonomik, die den axiomatischen Kern der heutigen Theorie ausmacht, gründlich nachgewiesen wird.

<sup>31</sup> Zu dieser Begriffsunterscheidung von Verantwortbarkeit (der Handlungen des Akteurs gegenüber allen Betroffenen) und Zumutbarkeit (der moralischen Ansprüche anderer an den unter Selbstbehauptungszwängen stehenden Akteur) vgl. *Bausch*, Th.: Wirtschaft und Ethik. Notizen zu einem dialogischen Brückenschlag, in: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hg.), Markt und Moral. Die Diskussion um die Unternehmensethik, Bern/Stuttgart/Wien 1994, S. 19-36, hier S. 26. Zur Rekonstruktion des wirtschaftsethischen „Unmöglichkeitsproblems“ als Zumutbarkeitsproblem vgl. *Thielemann*, U.: Das Prinzip Markt. Kritik der ökonomischen Tauschlogik, Bern/Stuttgart/Wien 1996, S. 261f. und 288ff.

gewisse Selbstbegrenzung ihres privaten Nutzen- oder Erfolgsstrebens prinzipiell immer zugemutet werden: *Die strikte egoistische Vorteils- oder Erfolgsmaximierung – und mit ihr auch die unternehmerische Gewinnmaximierung – ist kein „möglicher“ legitimer Zweck*, denn sie käme ja gerade der vorentschiedenen Missachtung aller ihr entgegenstehenden moralischen Gesichtspunkte gleich. Hier kommt zum Vorschein, dass das in der Lehrbuch-Betriebswirtschaftslehre bis heute hochgehaltene, sogenannte „Gewinnprinzip“ Ausdruck eines unhaltbaren betriebswirtschaftstheoretischen Ökonomismus ist, den es um eines aufgeklärten Verständnisses legitimen unternehmerischen Handelns willen endlich zu überwinden gilt.<sup>32</sup>

Wieweit den Wirtschaftssubjekten die Selbstbegrenzung hinsichtlich ihres privaten Gewinn-, Erfolgs- oder Nutzenstrebens zumutbar ist, hängt wesentlich von der *Wettbewerbsintensität* ab. Je intensiver der Wettbewerb ist, um so mehr entfaltet er Sachzwangcharakter, denn um so problematischer wirken sich die Wettbewerbsnachteile aus, die sich verantwortungsbewusste, sich in ihrem Vorteilsstreben aus moralischen Gründen selbst begrenzende Wirtschaftssubjekte gegenüber rücksichtslosen, strikten Eigennutzmaximierern einhandeln. Es ist daher Aufgabe der Ordnungspolitik in ethischer Absicht, unzumutbare Wettbewerbsnachteile für verantwortlich handelnde Personen oder Institutionen ebenso zu verhindern wie unlautere Wettbewerbsvorteile verantwortungsloser Akteure, indem zumindest eindeutig unmoralische Optionen als rechtlich unzulässig ausgeschlossen werden. Verantwortungsvolles, lebensdienliches Wirtschaften sollte durch die Anreizstrukturen der Rahmenordnung gefördert und belohnt, gegenteiliges Verhalten unattraktiv gemacht werden. Das setzt genau jene „regulatory culture“ voraus, die Katterle immer wieder fordert. Sie dient – im genauen Gegensatz zur neoliberalen Ideologie, die stets pauschal in der Deregulierung und Marktintensivierung das Heil sieht – jener notwendigen *Wettbewerbsbegrenzung*, die überhaupt erst die individuelle Selbstbegrenzung der in den Wettbewerb verstrickten Akteure zumutbar macht. Nur in einer Wirtschaftskultur, die sich vom ökonomistischen Kult der „reinen“ ökonomischen Vernunft und der daraus resultierenden Idealisierung der totalen Marktgemeinschaft befreit hat und die *sachliche* öffentliche Debatte über eine gerechte und gesellschaftlich erwünschte Ordnung von marktöffnenden und markt-

---

<sup>32</sup> Vgl. dazu im einzelnen Ulrich, P.: Unternehmensethik und „Gewinnprinzip“. Versuch der Klärung eines unerledigten wirtschaftsethischen Grundproblems, in: *Nutzinger, H.G. (Hg.), Wirtschaftsethische Perspektiven III: Unternehmensethik, Verteilungsprobleme, methodische Ansätze*, Berlin 1996, S.137-171, sowie Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, S. 393 ff.

schliessenden Regeln fördert, kann sich mit der Zeit das Bewusstsein für die notwendige ordnungspolitische Begrenzung des privatwirtschaftlichen Vorteilsstrebens verbreiten und sich zu einem selbstverständlichen Teil der Identität aufgeklärter und verantwortungsbewusster Wirtschaftsbürger entwickeln.

In einer solchen Wirtschaftskultur würde auch der ökonomistische Charakter der *Metaphysik des Marktes* (Unterstellung einer Binnenmoral des anonymen Marktmechanismus) von immer mehr Wirtschaftsbürgern durchschaut. Sie würden nämlich entdecken, dass die pure Marktsteuerung zwar unpersönlich funktioniert, aber deshalb keineswegs unparteilich ist: Der Sachlogik des Marktes ist vielmehr die „gnadenlose“ Parteilichkeit für eine strikt wettbewerbs- und erfolgsorientierte Handlungsweise und damit im weitesten Sinne für die unternehmerische Lebensform immanent. Sie bevorzugt jene, die konsequent „marktkonform“ handeln, und zeigt jenen die rote Karte, die einen anderen Lebensentwurf zu kultivieren versuchen. Katterle hat das am Beispiel der Rolle des – nach dessen Selbstverständnis unparteilichen und gemeinwohlorientierten – Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung aufgezeigt:

„Die Feststellung und Zurechnung destabilisierenden Fehlverhaltens ist nach dem neoklassischen Interpretationsmuster erkennbar einfach: Fehlverhalten ist nur möglich seitens der Gewerkschaften („zu hohe“ Lohnforderungen) und seitens der Regierung („zu hohe“ Besteuerung der Gewinneinkommen ...). ... Im Falle des Verfehlens der Stabilitätsziele kann daher den Gewerkschaften und der Regierung von den Begutachtern der Wirtschaftspolitik scheinbar politisch wertfrei die Verletzung wirtschaftlicher Sachgesetzlichkeiten als gesamtwirtschaftlich verantwortungsloses Verhalten bescheinigt werden.“<sup>33</sup>

Dagegen handeln gemäss der angeblich wertfreien Sach(zwang)logik des Marktes die investierenden oder desinvestierenden, Arbeitsplätze schaffenden oder vernichtenden Unternehmer immer „rational“ und zum Vorteil aller, gerade indem sie strikt ihr Interesse an nichts als der nachhaltigen Dauerrentabilität des investierten Kapitals, also der Maximierung des *Shareholder Value*, verfolgen. Die oben skizzierte wirtschaftsethische Aufgabe der diskursiven Klärung und Vermittlung der verantwortbaren bzw. zumutbaren Ansprüche aller an einem wirtschaftlichen bzw. wirtschaftspolitischen Geschehen Beteiligten oder von ihm Betroffenen wird von dieser ökonomistisch verdeckten *Parteilichkeit der Sachzwänge* des Wettbewerbs systematisch ausgeblendet.

Dieser „blinde Fleck“ in der Betrachtung der Marktwirtschaft ist leider auch noch für die ansonsten gegen die Gefährdungen eines ökonomistischen Markt-

---

<sup>33</sup> Katterle, Alternativen zur neoliberalen Wende, S. 21f.



fundamentalismus recht resistenten Ordnungsvorstellungen des Ordoliberalismus (u.a. Böhm, Eucken, Röpke, Rüstow) sowie der Sozialen Marktwirtschaft (Müller-Armack und Erhard) charakteristisch. Genau in dem von ihnen allgemein befürworteten Prinzip der „Marktkonformität“ aller wirtschaftspolitischen Massnahmen ist der entscheidende wirtschaftsethische Sündenfall zu erkennen, der sich heute, wo es angesichts der sich erneut dramatisch stellenden sozialen Fragen auf eine klare ordnungsethische Orientierung ankäme, in Form der verblässenden Orientierungskraft dieser ordnungspolitischen Konzeption(en) rächt.<sup>34</sup> Dieses ökonomistische Restmoment im herkömmlichen Ordnungsdenken vorbehaltlos aufzudecken und zu überwinden, ist als erstrangige wirtschaftsethische Voraussetzung einer zukunftssträchtigen Politischen Ökonomie zu begreifen, die ihren Namen verdient.

### **III. Die Grundorientierungen lebensdienlichen Wirtschaftens und die sozialökonomische Rationalitätsidee**

Jenseits des Ökonomismus ist die Frage nach den normativen Orientierungsgesichtspunkten vernünftigen Wirtschaftens wieder ganz offen. Sie kann nun in den ihnen angemessenen (wirtschafts-) ethischen Kategorien formuliert und zu beantworten versucht werden. Grundlegend ist natürlich, dass Gesichtspunkten der *Lebensdienlichkeit*<sup>35</sup> der logische und normative Vorrang vor der Funktionsrationalität („Effizienz“) des ökonomischen Systems eingeräumt wird, denn es geht ja gerade darum, aus dem ökonomistischen Zirkel einer sich selbst genügenden Systemlogik auszubrechen und die Funktionalität der Marktwirtschaft für übergeordnete Gesichtspunkte des guten Lebens und gerechten Zusammenlebens der Menschen sicherzustellen. Mit den beiden Stichworten des guten Lebens (Aristotelische, teleologische Ethik) und des gerechten Zusammenlebens (Kant'sche, deontologische Ethik) sind auch gleich schon

---

<sup>34</sup> Zur Kritik des Kriteriums der „Marktkonformität ... sozialer Interventionen in die Marktwirtschaft“, das zur Folge hat, „daß die funktionale Eigenlogik des Marktsystems dominant wird“, vgl. *Katterle*, Methodologischer Individualismus, S. 143 sowie *Ulrich*, Integrative Wirtschaftsethik, S. 352; vgl. dort auch die weiterführende Perspektive ökonomismusfreier Ordnungspolitik, für deren Entfaltung hier der Raum fehlt (S. 359 ff.).

<sup>35</sup> Den schönen Begriff der Lebensdienlichkeit als Grundkriterium des Wirtschaftens übernehme ich von *Rich*, A.: Wirtschaftsethik, Bd. II: Marktwirtschaft, Planwirtschaft, Weltwirtschaft aus sozialetischer Sicht, Gütersloh 1990, S. 23. Rich bezieht sich seinerseits auf den Theologen *Brunner*, E.: Das Gebot und die Ordnungen. Entwurf einer protestantisch-theologischen Ethik, 4. Aufl., Zürich 1978, S. 387.



die beiden ethischen Grunddimensionen eröffnet. Sie lassen sich im wirtschaftsethischen Kontext im wesentlichen als die *Sinnfrage* des Wirtschaftens einerseits und als die *Legitimationsfrage* der Wirtschaftsordnung andererseits definieren. Die Sinnfrage öffnet den Blick auf die vom Ökonomismus sachzwanghaft verschlossenen, auf eigennützige Vorteilsmaximierung verkürzten Zweckvorgaben an das Wirtschaften, die Legitimationsfrage den Blick auf die durch die ökonomistische Gemeinwohlfiktion (mehr Markt und intensiverer Wettbewerb „zum Vorteil aller“) ausgeblendete soziale Konflikträchtigkeit allen gesellschaftlichen Wirtschaftens. Die Sinnfrage verweist ihrerseits auf die Legitimationsfrage, denn auch für ihre vernünftige Beantwortung stellt sich ja die Grundfrage, wieweit oder unter welchen Bedingungen die Wahl der persönlichen Zwecke des Wirtschaftens legitimerweise Privatsache sein kann und wieweit sie als politischer Gegenstand der „Res publica“ zu begreifen ist. Letztlich geht es also um die normativen Grundlagen und Leitideen einer *wohlgeordneten Gesellschaft*, in der jedermann das gleiche Recht hat, im Rahmen der Grundsätze des gerechten Zusammenlebens seinen eigenen Lebensentwurf zu realisieren. Und das bedeutet auch, dass unverkürzte Wirtschaftsethik stets als ein Stück politische Ethik zu verstehen und zu konzipieren ist.

Auf die hochaktuellen Debatten zu den Grundfragen einer wohlgeordneten Gesellschaft, wie sie vor allem durch die jüngeren Arbeiten von John Rawls zum politischen Liberalismus in Gang gekommen sind, kann hier nicht eingegangen werden.<sup>36</sup> Entscheidend ist aber die Einsicht, dass die *Bürgerfreiheit*, um die es dem politischen Liberalismus geht, nicht auf *Wirtschaftsfreiheit* verkürzt werden darf. Genau dies tut jedoch der marktradikale Neoliberalismus! Unter den leitenden Gesichtspunkten einer freien Gesellschaft lässt sich somit aufklären, inwiefern die Freiheit, die der pure Wirtschaftsliberalismus so deziert befördern will, keineswegs die wohlverstandene und legitime, gleiche grösstmögliche Freiheit und Gleichberechtigung aller Bürger meint, sondern bloss die Willkürfreiheit oder das „Recht“ der ökonomisch Stärkeren auf Kosten der Schwächeren. Wer dabei die Stärkeren und wer die Schwächeren sind, ergibt sich aus der schon skizzierten Parteilichkeit der Sachzwänge in einer Marktwirtschaft ohne Adjektive ...

Es geht bei den komplexen Fragen nach den Grundsätzen einer wohlgeordneten Gesellschaft, in die eine ebenso wohlverstandene, kultivierte Marktwirt-

---

<sup>36</sup> Vgl. Rawls, J.: Political Liberalism, New York 1993. Auch diesbezüglich sei auf die eingehenden Erörterungen in Ulrich, Integrative Wirtschaftsethik, S. 236 f. und 247 ff.; verwiesen.

schaft einzubetten und einzubinden ist, implizit um nichts anderes als um die „Internalisierung moralischer Regeln, die das Rationalitätsmuster (des Wirtschaftens, P.U.) verändern, in die personale Identität der Akteure“<sup>37</sup>, denn es kommt darauf an, dass diese sich als freie und gleichberechtigte, an den öffentlichen Angelegenheiten der „Res publica“ mitverantwortlich partizipierende Bürger und nicht nur als *Homines oeconomici* verstehen. Doch wie lässt sich ein neuer, umfassender Begriff ökonomischer Rationalität oder vernünftigen Wirtschaftens denken, der die angedeuteten normativen Bedingungen einer wohlgeordneten Gesellschaft integriert? Dazu schweigen bisher die „anderen“, sozialen Ökonomien durchgängig, wohl mangels tragfähiger vernunftethischer Kategorien. Ich schlage dafür eine regulative Idee *sozialökonomischer Rationalität* vor, die nicht mehr und nicht weniger leistet, als die ethische Vernunftidee (die normative Logik der Zwischenmenschlichkeit) in den ökonomischen Rationalitätsbegriff zu integrieren, so dass sie als ein konstitutives Moment jeder selbst vernünftigen Rede von „rationalem“ Wirtschaften zur Geltung kommt. Leitender Gedanke ist also die philosophisch-ethische Grundlegung einer anderen, erweiterten Idee ökonomischer Rationalität, die *in sich* schon ethisch gehaltvoll ist und damit *im Ansatz* die kategoriale Spaltung von ökonomischer Rationalität und ethischer Vernunft vermeidet.

Der entscheidende Integrationspunkt einer solchen *ethisch integrierten ökonomischen Rationalitätsidee* liegt in der Einsicht, dass Fragen des instrumentell rationalen (effizienten) Umgangs mit der *Knappheit* von Ressourcen und Gütern überall dort, wo das Wirtschaften gesellschaftlich organisiert ist (und damit angesichts der komplexen Arbeitsteiligkeit einer hochentwickelten Volks- und Weltwirtschaft fast generell) von der Frage nach dem ethisch rationalen (legitimen) Umgang mit den sozialen *Konflikten* zwischen allen Involvierten nicht ablösbar sind. Die rationale Lösung der Anspruchskonflikte aller Beteiligten und Betroffenen dabei ist wie erwähnt als normatives Verantwortbarkeits- bzw. Zumutbarkeitsproblem zu begreifen, das nicht auch noch in Kategorien „rein“ ökonomischer Rationalität bewältigt werden kann, sondern eben in Kategorien ethischer Vernunft zu betrachten ist. Dabei kommt der ethischen Vernunftdimension (Legitimität) der prinzipielle Vorrang vor der instrumentellen Rationalitätsdimension (Effizienz) des Wirtschaftens zu. Dieser generelle Primat der Ethik begründet sich daraus, dass es in ihr als der normativen Logik der Zwischenmenschlichkeit um die *unbedingte* wechselseitige Anerkennung aller Be-

---

<sup>37</sup> Katterle, *Methodologischer Individualismus and Beyond*, S. 137 (Hervorh. geändert).

teiligten in ihrer unantastbaren Würde und in ihren moralischen Grundrechten geht, während die rein ökonomische Logik des wechselseitigen Vorteilstausch zwischen strikt eigennützig handelnden Individuen im Gegensatz dazu impliziert, dass diese sich nur *bedingt*, nämlich wenn es ihnen je privat nützt, auf die Ansprüche der Anderen einlassen und so deren humanen Eigenwert negieren. Es ist nun aber gerade der praktische Sinn aller Ethik, jene „unantastbaren“ legitimen Grundrechte und Ansprüche der Menschen zu bestimmen, die allein aus Gründen der (Zwischen-) Menschlichkeit zu achten sind, also unabhängig davon, ob es sich für bestimmte Handlungsträger „rechnet“ oder nicht. Der ethische Rationalitätsanspruch der Legitimität ist daher dem rein ökonomischen Rationalitätsanspruch der Effizienz lexikalisch vorzuordnen (und auch nicht mit diesem gleichzusetzen, wie es in der Pareto-Ökonomik noch immer gängig ist!). Wird im weiteren die vernunftethische Begründungsaufgabe diskursethisch expliziert, so ergibt sich folgende regulative Idee sozialökonomischer Rationalität: Als *sozialökonomisch rational* kann jede Handlung oder jede Institution gelten, die freie und mündige Bürger in der vernunftgeleiteten Verständigung unter allen Betroffenen als legitime Form der Wertschöpfung bestimmt haben (könnten).<sup>38</sup>

Der Zusatz „könnten“ soll andeuten, dass es sich hier im Unterschied zum herkömmlichen Rationalprinzip nicht um ein analytisch anwendbares Entscheidungskriterium handelt, sondern eben – der Natur des Problems entsprechend – um eine ethische Orientierungsidee: um den *moral point of view* einer Vernunftethik des Wirtschaftens. Dieser definiert nicht mehr und nicht weniger als den unparteilichen normativen Standpunkt, von dem aus *vernünftigerweise* alle sozialökonomischen Praxisprobleme zu beurteilen sind. Von da aus eröffnet sich beispielsweise der Blick auf die Leitlinien einer Konzeption des wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesses, der die technokratischen Konzepte herkömmlicher „rationaler Wirtschaftspolitik“ weit hinter sich lässt und den Anschluss an die fortgeschrittensten politisch-philosophischen Konzepte *deliberativer Politik* findet. Ihnen wird bei der hoffentlich bald beginnenden Suche nach postökonomistischen Leitbildern der Wirtschaftspolitik grundlegende Bedeutung zukommen.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Zuerst in Ulrich, P.: Diskursethik und Politische Ökonomie, in: Biervert, B./Held, M. (Hg.), Ethische Grundlagen der ökonomischen Theorie, Frankfurt/New York 1989, S. 70-99, hier S. 88f.

<sup>39</sup> Wiederum kann für Näheres hier nur auf das Buch „Integrative Wirtschaftsethik“, S. 305 ff., verwiesen werden.

#### IV. Systematische „Orte“ der Moral des Wirtschaftens in der wohlgeordneten Gesellschaft

Die regulative Idee sozialökonomischer Rationalität stellt gleichsam die idealistische Spitze integrativer Wirtschaftsethik dar. Mit ihr ist erst der diskursethisch explizierte Primat der ethisch-politischen Verständigungsorientierung vor allen ökonomischen Effizienzargumenten für die Begründung vernünftigen (und das heisst nun: legitimen und im Hinblick auf legitime Zwecke effizienten) Wirtschaftens auf den Begriff gebracht. Gedanklicher Ort ethisch-praktischer Verständigungsprozesse über die Grundsätze und Spielregeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Zusammenarbeitens, ja generell „letzter“ systematischer Ort der Moral in der modernen Gesellschaft ist die unbegrenzte Argumentationsgemeinschaft aller „mündigen“, d.h. zum vernünftigen Gebrauch ihres Mundes bereiten Personen – oder kürzer: der *öffentliche Diskurs*. Auch bei diesem ideellen Ort handelt es sich zunächst nur um eine regulative Idee; sie definiert die normative Grundorientierung für die praktische Gestaltung von ethisch-politischen Verständigungsprozessen, ist aber als solche – wie jede regulative Idee – nicht pragmatisch einholbar. Vielmehr stellt sie jene gedankliche „Meta-Institution“<sup>40</sup> dar, in der in idealer Form *denkbar* ist, was schon schon Immanuel Kant den „öffentlichen Vernunftgebrauch“<sup>41</sup> genannt hat.

Nun ist aber die spezifisch wirtschaftsethische Problematik gerade darin zu erkennen, dass die Bürger einer modernen Gesellschaft mit marktwirtschaftlicher Wirtschaftsordnung in aller Regel in den Wettbewerb verstrickt sind und sich in diesem selbst behaupten müssen. Ihre ökonomischen Partikularinteressen sind ihnen häufig näher als ihr moralisches Interesse an der Verständigung über legitime Rahmenbedingungen ihres Erfolgsstrebens. Mehr noch: Wirtschaftliche Macht in Form der (einseitig verteilten) Verfügungsmacht über Kapital und andere volkswirtschaftliche Ressourcen droht stets den politischen Verständigungsprozess, der in einer wohlgeordneten, demokratischen Gesellschaft gleichberechtigter Bürger macht- und herrschaftsfrei verlaufen sollte, zu infizieren. Je mehr das der Fall ist, um so wichtiger wird es im Sinne einer „wi-

---

<sup>40</sup> *Apel, K.-O.*: Transformation der Philosophie, Bd. 1, Frankfurt 1976, S. 217 und 221.

<sup>41</sup> *Kant, I.*: Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung? (1784), in: Werkausgabe, hg. v. W. *Weischedel*, Bd. XI, 6. Aufl., Frankfurt 1982, S. 51-61, hier S. 55. Nicht zufällig ist dieser Kant'sche Begriff wieder aufgegriffen worden von *Rawls*, Political Liberalism, S. 212ff.

dergelagerten Gesellschaftspolitik“ (Röpke), dass die kritische Öffentlichkeit als Ort des unbegrenzten öffentlichen Vernunftgebrauchs rechtsstaatlich bestmöglich vor Vermachtung geschützt und für alle mündigen Bürger offen gehalten wird. Zu den unverzichtbaren, grundlegenden Bürgerrechten gehören aus diesem Grund vorbehaltlos gewährleistete *Kommunikations- und Partizipationsrechte* in bezug auf möglichst alle politischen und politisch relevanten Entscheidungen, von denen die Bürger in ihrer Lebensführung betroffen sind und zu denen sie daher buchstäblich etwas zu sagen haben. Im demokratischen Staat sind diese mehr oder weniger ausgebauten Bürgerrechte längst selbstverständlich; hingegen sind sie im Bereich der Wirtschaft bisher erst sehr unvollständig verwirklicht, obschon die Entscheidungen und Handlungen wirtschaftlicher Machttäger, insbesondere von grösseren Unternehmungen, aufgrund ihrer nahezu unabgrenzbaren und teilweise einschneidenden Auswirkungen auf eine Vielzahl von Menschen de facto zu einem grossen Teil von erheblicher öffentlicher Relevanz sind.

Eine wohlgeordnete Marktwirtschaft ist aus dieser Perspektive unmittelbar gar nicht an einzelnen inhaltlichen Gesichtspunkten ihrer Gestaltung und Lenkung zu messen, sondern vorrangig an der formalen Offenheit der ordnungs- und wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozesse für die Partizipation aller mündigen Bürger am „öffentlichen Vernunftgebrauch“ bezüglich der normativen Grundfragen, wie die gesellschaftliche Wirtschaft lebensdienlich (d.h. sinnvoll und gerecht) gestaltet werden soll. Es geht in den Worten von Katterle

„um die Suche nach institutionellen Arrangements ..., von denen ... vermutet werden kann, dass sie sich als *effizient* für die Klärung und Artikulierung, Konfliktaustragung und Verständigung unterschiedlicher Interessen (-gruppen) über kollektive Präferenzen wirtschaftlichen Handelns – also über Kriterien einer bewusst sozial gesteuerten Marktwirtschaft und deren Umsetzung – erweisen.“<sup>42</sup>

Bei dieser kommunikativen „Rationalisierung“ der politisch-ökonomischen *Institutionen* geht es nicht nur um strukturelle Voraussetzungen, sondern ebenso sehr um die weniger leicht greifbaren *kulturellen* Momente einer Volkswirtschaft, nämlich darum,

„ob die geltenden Institutionen – gerade auch im ökonomischen System – dem Individuum die Rolle auferlegen, bei seinen Handlungen und Erwartungen primär eigennützige Vorstellungen zu entwickeln und diese in Konkurrenz mit anderen Akteuren zu verfolgen, oder ob die Institutionen den Akteuren die Chance bieten und nahelegen, an

---

<sup>42</sup> Katterle, Methodologischer Individualismus, S. 145.

der diskursiven Klärung kollektiver Ziele und Handlungsstrategien teilzunehmen und an der Umsetzung vereinbarter Strategien solidarisch mitzuwirken.“<sup>43</sup>

Auf genau diese Dialektik zwischen Institutionen- und Individualethik kommt es an mindestens drei systematischen „Orten“ wirtschaftsethischer Selbst- und Mitverantwortung an: erstens im persönlichen Handeln jedes Wirtschaftsbürgers als kritisch-loyaler Mitarbeiter von Organisationen („Organisationsbürger“), als reflektierender Konsument und als Kapitalanleger ebenso wie als Staatsbürger (*Wirtschaftsbürgerethik*); zweitens in der Geschäftspolitik der Unternehmen (*Unternehmensethik*); und drittens auf der schon angesprochenen wirtschaftspolitischen Ebene der Gestaltung der Rahmenordnung des Marktes, die dafür zu sorgen hat, dass die vitalpolitische Ausrichtung und Begrenzung der Marktdynamik nach Massgabe der Gesichtspunkte der Lebensdienlichkeit die Oberhand vor der puren Funktionslogik des Marktes behält und sich nicht wie das neoliberale Verständnis von Ordnungspolitik im ökonomistischen Zirkel verfängt (*Ordnungsethik*).

### **C. Ausblick: Unterwegs zu einer postökonomistischen Wirtschaftswissenschaft**

Ziel des Beitrags war es, zunächst einige zentrale Leitgedanken von Katterles sozialökonomischem Denken aus der Perspektive des Wirtschaftsethikers hervorzuheben (Abschnitt A) und darüber hinaus ein Rahmenkonzept systematischer Grundaufgaben der wirtschaftsethischen Begründung und Stärkung der normativen Geltungsansprüche praktischer Sozialökonomie zu skizzieren (Abschnitt B). Auf ihrer Basis lässt sich m.E. nicht nur der neoliberalen Ideologie der totalen Marktgesellschaft ökonomismuskritisch auf den Grund leuchten, sondern auch mit begrifflichen Mitteln der modernen philosophischen Ethik das normative Fundament für eine wohlverstandene Leitidee lebenspraktisch vernünftigen Wirtschaftens begründen. Zu beiden Anliegen hat der Jubilar, Siegfried Katterle, Wegweisendes geleistet.

Eines Tages wird eine grössere Zahl von Fachvertretern als heute, nämlich all jene, die an der Lebensnähe und Lebensdienlichkeit der wissenschaftlichen Ökonomie wirklich interessiert sind, in Katterles Fussstapfen treten – denn auf die Dauer ist die Realitätserfahrung unverbildeter Personen zum guten Glück

---

<sup>43</sup> Katterle, Beyond, S. 145.

meist stärker als jede weltfremde, „axiomatisch bornierte“ Theorie oder jede Ideologie. Einer lebensdienlichen Ökonomie, die alle Varianten ökonomistischer Zirkelhaftigkeit und Selbstüberhöhung konsequent hinter sich lässt, wird nur durch die beharrliche Weiterarbeit noch mancher Nachfolger Katterles die Bahn zu brechen sein. Über kurz oder lang steht jedoch, falls die am Anfang des Beitrags formulierte Spiegelungsthese bezüglich des Verhältnisses von Praxis und Theorie zutrifft, eine postökonomistische Phase der Ökonomie bevor. Dann wird sie als vernunftethisch fundierte, praktische Sozialökonomie in neuer, zeitgemässer Weise wieder das werden können, was sie ursprünglich bei den Klassikern der politischen Ökonomie war: eine faszinierende, lebensnahe Wissenschaft, in der es um die umfassenden Voraussetzungen einer sinnvollen und wohlgeordneten Wirtschaftspraxis im Dienste der Menschen geht – oder mit anderen Worten: um die wohlverstandene, ihre eigenen Legitimitätsvoraussetzungen und Grenzen reflektierende ökonomische Vernunft.





# **Das gemeinsame Wort der Kirchen**

## **Christliche Soziallehren jenseits von Pareto**

Von Lothar F. Neumann

Siegfried Katterle hat sich in seinem wissenschaftlichen Lebenswerk immer wieder mit dem Problem auseinandergesetzt, wie ethische Konzeptionen

- seien es christliche Sozialethiken wie katholische Soziallehre und evangelische Sozialethik,
- seien es politische Ethiken wie die des freiheitlichen Sozialismus,
- seien es philosophische Ethiken wie Kants Kritik der praktischen Vernunft

mit sozialwissenschaftlichen, im besonderen auch ökonomischen Theorien synchronisiert werden können.

Das wissenschaftliche Werk Katterles würde es erlauben, zu diesem Synchronisationsproblem eine Dogmengeschichte zu skizzieren, in der als geistige Anreger und Begleiter Namen wie Gerhard Weisser, Hans Albert, Karl R. Popper, Oswald von Nell Breuning, Arthur Rich auftauchen würden.

Wenden wir uns der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion über Reform und Abbau des Sozialstaates, Arbeitslosigkeit und Armut, Globalisierung, Standortdebatte, Steuerreform und der Rolle zu, die dabei Ethik und Sozialethik spielen, so fällt auf, daß der erkenntniskritische und methodologische Argumentationsstand jedenfalls in der öffentlichen Diskussion kaum noch reflektiert wird. So hat sich jüngst der Vorsitzende des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der Kölner Betriebswirt Herbert Hax kritisch mit dem Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ auseinandergesetzt und dabei Grenzen der Kompetenz ordnungspolitischer Empfehlungen der Kirche entdeckt. Hax scheint zwar nicht zu den Vertretern eines autistischen Ökonomismus zu gehören, aber hinter seiner Kritik steht

nicht nur der Primat der sogenannten ökonomischen Vernunft, sondern der Glaube an die Irrelevanz der Verteilungsfrage. - Gewiß, das Wort der Kirchen ist nicht kritikimmun, einige Einwendungen von Hax sind berechtigt, aber in seinem kritischen Beitrag zum Wort der Kirchen „Fixiert auf die Verteilung“ (FAZ, 17. Mai 1997, Nr. 113, Seite 15) bietet Hax mehr Angriffsflächen als die Kirchen.

Nach Hax reicht die moralische Autorität der Kirchen nicht, ihnen eine besondere Urteilskompetenz über ökonomische und soziale Wirkungszusammenhänge zuzugestehen. Nun berufen sich die Kirchen auch nicht auf ihre moralische Autorität, um besondere Kompetenz über solche empirischen Wirkungszusammenhänge zu beanspruchen. Aber deshalb wird man ihnen nicht verwehren können, mit ihrem sozialetischen Vorverständnis zu ökonomischen und sozialen Wirkungszusammenhängen Stellung zu nehmen - natürlich wie in jeder sozialökonomischen Analyse irrtumsgefährdet. Ob die Kirchen hierbei das Synchronisationsproblem zwischen Sozialethik und Sozialtheorie, im besonderen zur ökonomischen Theorie zureichend bearbeiten, steht dahin. Aber welche gesellschaftspolitisch relevante Institution widmet sich gegenwärtig noch diesem Synchronisationsproblem! Die Wirtschaftswissenschaften als Institution gebärden sich mehr und mehr autark und autochthon, sie bedürfen scheinbar keiner metaökonomischen Ethikgrundlage. Daher ist der Kompetenzanspruch der Fachleute für Urteile über ökonomische und soziale Wirkungszusammenhänge so problematisch. Denn auch die ökonomische Vernunft ist normativ, aber ihr normativer Gehalt beschränkt sich auf das Paretokriterium als ausreichendes Effizienzkriterium. Ist die gesamtwirtschaftliche Allokation paretoeffizient erreicht, ist zugleich das Verteilungsproblem als gelöst anzusehen. Hax kann daher den Kirchen vorhalten, Reichtum als Fehlentwicklung anzusehen. Und die kirchliche Anmahnung einer regelmäßigen Berichterstattung über die Einkommens- und Vermögensverteilung, die Erstattung eines Reichtumsberichts neben dem Armutsbericht erscheint ihm symptomatisch für das vermeintliche kirchliche Reichtumsverdikt. Aber mit dieser Forderung greifen die Kirchen nur auf, was der Sachverständigenrat schon vor 30 Jahren in seinem zweiten Jahresgutachten 1965/66 beklagt hatte: nämlich die unzureichenden Informationen der amtlichen Statistik über die Schichtung der Einkommen und Vermögen. (JG 1965/66, Anhang III) Man kann fragen, ob sich in 30 Jahren die Statistik so verbessert hat, daß diese historische Klage obsolet geworden ist. Oder gibt es im Sachverständigenrat eine neue Erkenntnis, daß es einer verbesserten Einkommens- und Vermögensstatistik nicht bedarf?

Wenn der Betriebswirt Hax konsequent ist, müßte er auch die Veröffentlichung der Bilanzen und Geschäftsberichte privatnütziger Unternehmen abschaffen, denn auch sie können u.U. Indikatoren für Reichtum sein, den man am besten nicht zeigt, um keinen Sozialneid und keine Verteilungsbegehrlichkeiten zu wecken. In diesem Zusammenhang kritisiert Hax auch den in dem kirchlichen Papier enthaltenen Begriff der Einkommensarmut, „die auf der Grundlage einer bei fünfzig Prozent des durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommens der Bevölkerung festgelegten Armutsgrenze definiert wird“. - Wie Hax zeigt, kann dies zu absurden Schlüssen führen, aber in diesem Zusammenhang weisen die Kirchen darauf hin, daß es sich hierbei um den Begriff „relativer“ Armut handelt, der - wie international üblich - aus pragmatischen Gründen der Vergleichbarkeit verwendet wird. Hax kritisiert also nicht die Kirchen, sondern die internationale vergleichende Statistik.

Daß die Kirchen im Unterschied zur main-stream-Ökonomie der Verteilungsfrage große Bedeutung beimessen, entspricht der Tradition christlicher Soziallehren. Die Kirchen bleiben aber nicht auf der ethischen Ebene bloßer Wertorientierungen stehen, sondern setzen sich - wie schon in früheren Verlautbarungen z.B. einigen Sozialenzykliken und der EKD-Denkschrift aus dem Jahre 1962 zur „Eigentumsbildung in sozialer Verantwortung“ für eine „gerechtere und gleichmäßigere Verteilung des Eigentums und nicht zuletzt für eine verstärkte Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am Produktivvermögen ein.“ (Ziff. 216) Sollte der Fachmann Hax für ökonomische Wirkungszusammenhänge verdrängt haben, daß eine breitere Verteilung des Produktivvermögens paretoeffizient, eine solche breitere Verteilung also auch aus ökonomischen Gründen gerechtfertigt sein kann. Immerhin hatte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1972/73 eine vergleichbare verteilungspolitische Position vertreten. Obwohl der Sachverständigenrat inzwischen 34 Jahre besteht, ist er natürlich noch nicht so traditionsverbunden wie die christlichen Soziallehren, aber man könnte sich durchaus zuweilen auf frühere Stellungnahmen besinnen, die sich mit den gleichen sozialökonomischen Wirkungszusammenhängen wie heute auseinandersetzen.

Und wenn sich die Kirchen einmal auf die Sachkompetenz des Sachverständigenrats berufen können, nämlich auf die von ihm in den ersten zehn Jahresgutachten entwickelte produktivitätsorientierte und kostenniveauneutrale Lohnpolitik, indem sie sich ebenfalls für Lohn- und Gehaltszuwächse einsetzen, „die sich am Produktivitätsfortschritt orientieren und die Lohnstückkosten nicht erhöhen“ (Ziff. 169), dann hält ihnen Hax entgegen, so einfach sei das

leider nicht: „Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik ist angemessen, wenn ein hoher Beschäftigungsstand erreicht ist und gehalten werden soll. Wenn bei hoher Arbeitslosigkeit mehr Beschäftigung geschaffen werden soll, müssen die Lohnzuwächse hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleiben.“ - In diesem Zusammenhang muß sich der Fachmann für ökonomische Wirkungszusammenhänge aber fragen lassen, ob er wirklich alle möglichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Senkung der Reallöhne mitbedacht hat und woher er die empirischen Belege nimmt, daß bei Lohnzuwächsen unterhalb des Produktivitätsfortschritts massenhaft neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

So einfach ist es leider nicht. Die Kirchen können sich nicht der Fachkompetenz der Ökonomen ausliefern und in ein Gehäuse abstrakter christlicher Sozialethik zurückziehen. Eine Arbeitsteilung, bei der die Kirchen für Sozialethik, die Ökonomen für Wirkungszusammenhänge zuständig sind, würde für die Suche nach Problemlösungen unfruchtbar sein. Die öffentliche Resonanz auf das gemeinsame Wort der Kirchen war weitgehend freundlich, so daß man Hax eigentlich dankbar sein muß, daß er sich mit diesem gemeinsamen Wort kritisch auseinandergesetzt hat, was verhindern kann, daß man es ad acta legt und damit totschweigt. Aber Hax spricht den Kirchen die Kompetenz ab, ordnungspolitische und konkrete Empfehlungen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik abzugeben. Er bemerkt methodisch zu Recht, „konkrete politische Empfehlungen folgen nicht mit zwingender Logik aus sozialethischen Grundsätzen. Es muß immer ein Urteil über ökonomische und soziale Wirkungszusammenhänge zugrunde liegen.“ - Es gilt aber auch das umgekehrte Argument: Konkrete politische Empfehlungen folgen nicht mit zwingender Logik aus Urteilen über Wirkungszusammenhänge. Es muß eine normative Prämisse zugrunde gelegt werden. Die normativen Prämissen von Hax kann man nur versuchen, hermeneutisch zu erschließen. Sie scheinen auf Effizienzethik reduziert zu sein. Und der Gott der Effizienzethik heißt Pareto. Hax' Urteile über sozialökonomische Wirkungszusammenhänge sind in der wissenschaftlichen Diskussion umstritten, mindestens nicht hinreichend empirisch überprüft. Der kirchlichen Bemerkung, Arbeitslosigkeit könne nicht monokausal erklärt werden (Ziff. 60), kann man theoretisch folgen, die herrschende Angebotsökonomie scheint aber trotzdem einseitig auf die Senkung von Löhnen und Sozialleistungen zu setzen in der Erwartung, daß sich hieraus ein dynamischer Wirtschaftsaufschwung entwickelt, der auch zum Abbau von Arbeitslosigkeit führt. Marktwirtschaftliche Systeme zeichnen sich zwar nicht selten durch eine gewisse Robustheit aus, und mit einem Wirtschaftsaufschwung verschwinden viele soziale Probleme, aber bis es dazu kommt, sind die existierenden sozialen Probleme sozialstruktu-

rell in anderer Weise zu bewältigen. Mit dem Hax vorschwebenden Motivationsmanagement für Leistung und Initiative allein lassen sich die ökonomischen Probleme nicht lösen.

Hax erkennt zwar an, daß die Kirchen abstrakt auf die Notwendigkeit der Einschränkung des Sozialstaats hinweisen, wirft ihnen aber vor, daraus konkret keine oder sogar die falschen Schlüsse auf ein Mehr an Leistungen zu ziehen. Welche Vermutungen über Wirkungszusammenhänge bestimmen die Haxsche Kritik an den Kirchen?

- Das gegenwärtige Ausmaß sozialstaatlicher Leistungen ist Ursache für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit.
- Die durch sozialstaatliche Leistungen bedingte Abgabenlast beeinträchtigt die Motivation zur Schaffung von Arbeitsplätzen.
- Sozialleistungen mindern möglicherweise die Motivation zur Aufnahme von gering bezahlter Erwerbstätigkeit.
- Die Besteuerung hat entscheidende Bedeutung für das Arbeits-, Leistungs- und Investitionsverhalten.

Wie es um diese vermuteten Wirkungszusammenhänge bestellt ist, bedarf sorgfältiger empirischer Untersuchungen und sorgfältiger Ländervergleiche - mindestens innerhalb der europäischen Union, für die diese Wirkungszusammenhänge insgesamt relevant sind. Die öffentliche und die wissenschaftliche Diskussion leiden darunter, daß diese Wirkungszusammenhänge nicht differenziert untersucht, sondern nicht selten vorschnell zu „Schuldzuweisungen“ ideologisch instrumentalisiert werden.

Würde man im effizienzethischen Stil von Hax diese vermuteten Wirkungszusammenhänge sozialtechnologisch umformulieren, könnte man die folgende wirtschafts- und sozialpolitische Rezeptologie ableiten:

- *Wenn* sozialstaatliche Leistungen massiv abgebaut werden, *dann* verschwindet die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit.
- *Wenn* die Abgabenlast verringert wird, *dann* verbessert sich die Motivation zur Schaffung von Arbeitsplätzen.
- *Wenn* die Sozialleistungen gesenkt werden, *dann* verbessert sich die Motivation zur Aufnahme gering bezahlter Erwerbstätigkeit.
- *Wenn* die Besteuerung gesenkt wird, *dann* verbessert sich entscheidend das Arbeits-, Leistungs- und Investitionsverhalten.

Man stelle sich vor, die Kirchen ließen sich darauf ein, die in den Wenn-Komponenten enthaltene Wirtschafts- und Sozialpolitik zu propagieren, aber die in den Dann-Komponenten verheißenen Folgen würden nicht, nur zum Teil oder längerfristig verzögert eintreten oder es würden sich sogar unvorhergesehene Folgen einstellen, dann hätten nicht nur die Kirchen, sondern auch die Fachleute für Wirkungszusammenhänge wie Hax ihre Autorität verspielt. Deshalb ist es gut, daß die Kirchen den Fachleuten für Wirkungszusammenhänge nicht das Diskussionsfeld der Gesellschaftsgestaltung überlassen, sondern sich einmischen. Das Wort der Kirchen kann schon aus institutionellen Gründen nicht den Kohärenzanforderungen strenger Wissenschaftlichkeit genügen, aber dennoch kann es dazu beitragen, die effizienzethischen Verengungen der Fachleute für Wirkungszusammenhänge zu problematisieren.

# **Demokratie in der Wirtschaft?**

## **Ein idealtypisches Szenario: Aus dem Leben eines Facharbeiters**

Von Günter Brakelmann

Er, der uns im folgenden begleiten soll, ist älterer Facharbeiter in einem modernen Industrieunternehmen, Mitglied und Vertrauensmann der IGM, Mitglied und Mandatsträger einer Partei im örtlichen Stadtparlament, ehrenamtlich tätig im ansässigen Sportverein und in der Arbeiterwohlfahrt.

Er kennt den Betrieb seit 30 Jahren, hat als Lehrling begonnen, hat eine Unmenge an Vorarbeitern, Meistern, Betriebsführern und Vorstandsmitgliedern erlebt und vor allem überlebt. Und er hat 30 Jahre Ausbau, Umbau und Neubau des Betriebes und Unternehmens hinter sich. Unter den Vorgesetzten hat er alle „Typen“ erlebt: den Befehlsgewaltigen, den wohlmeinenden Patriarchen, den schneidigen, arroganten Besserwisser, den gutmütigen, freundlichen Chef, den hör- und gesprächsbereiten Alten und den forsch-dynamisch Jungen. Alle nur denkbaren Führungsstile hat er kennengelernt: den hierarchisch-exklusiven, der auf Einordnung und Unterordnung drängte, den aufgeklärt-absolutistischen, der den Untertanen mit Einsicht wollte, und den aufgeklärt-wohlwollenden, der sich mühte, Rücksicht auf die humanen und sozialen Bedürfnisse „seiner“ Leute zu nehmen. Und auch alle Charakterfarben waren ihm bekannt: er hatte Kollegen, die mitmenschlich und solidarisch waren, erlebt, aber auch solche, die egoistisch waren, nach oben buckelten und nach unten traten. Er hatte Vorgesetzte mit Pflichtgefühl und solche mit boshaften Defekten erlebt. Und er hatte Manager mit großen Worten erlebt, die klein von der Bühne abgetreten sind. Einige von ihnen hatten sich sogar als korrumpierbar und korrupt erwiesen.

Kurzum: Unser Facharbeiter ist erfahrungsgesättigt. Er kennt den Betrieb, das Unternehmen, seine Menschen in ihrer ganzen Ambivalenz, und er kennt ihr jeweiliges Rollenverhalten, das die Plazierung im Gesamtsystem vorschreibt.

Vor einiger Zeit nun ist der Vorstand ausgetauscht worden. Er hat eine neue Parole ausgegeben: Schaffung einer neuen Unternehmenskultur. Das Wort kam unserem Facharbeiter zunächst ungewöhnlich vor. Kultur - das war doch Theater, Konzert, Museen und andere elitäre Veranstaltungen.

Das Management entfaltete eine bislang unbekannte Aktivität gegenüber den Mitarbeitern. Es verhandelte mit dem Betriebsrat. Dieser wiederum führte Gespräche mit Belegschaftsmitgliedern, mit den Vertrauensleuten und mit außerbetrieblichen Fachleuten. Das Ergebnis war die Vorlage von „Unternehmensgrundsätzen“, die von der Geschäftsführung und vom Betriebsrat gemeinsam verabschiedet und gemeinsam auf einer Betriebsversammlung vorgestellt wurden. Die großen Stichworte hießen:

Gesprächsbereitschaft, Vertrauensbildung, Fehlerakzeptanz, Problemlösung, Glaubwürdigkeit, Einarbeitungshilfe, Aufgabenstellung, Verantwortung, Handlungsspielraum, Mitarbeitergespräch, Information, Schulung, Handlungsbeußsein.

Unser Facharbeiter war zunächst gegenüber dieser Flut von anspruchsvollen Substantiven und von ethisch-moralischen Begriffen äußerst skeptisch. Er witterte ein neues Konzept mit alten Zielen: der Steigerung der Arbeitsproduktivität und der Senkung der Kosten zwecks Maximierung der Gewinne für die Anteilseigner.

Was ihn aber stutzig machte, war die Tatsache, daß das neue Konzept nicht von oben angeordnet und nach unten auf dem traditionellen Dienstweg durchgedrückt wurde, sondern zunächst ein Konsultations- und Diskussionsprozeß auf allen Ebenen unter größtmöglicher Beteiligung der Belegschaftsmitglieder initiiert und realisiert wurde. Auch in der eigenen Arbeitsgruppe kam es zu einem ersten Gespräch der Kollegen untereinander, dann mit den unmittelbaren Vorgesetzten und dem bislang weithin unsichtbaren mittleren Management. Alle Probleme sollten auf den Tisch. Die Alltagsrealität einer betrieblichen Einheit stand zur kritischen Debatte. In den Grundsätzen hatte es geheißen:

Jeder Angehörige des Unternehmens hat aus der Zusammenarbeit sich ergebende Gesprächspartner. Voraussetzung eines vernünftigen Gesprächs ist die bei allen Partnern vorhandene Bereitschaft, auf einander zuzugehen, einander zuzuhören und verständlich miteinander zu reden. Ferner ist die Meinung des Gesprächspartners zu respektieren; es muß der Wille vorhanden sein, sich überzeugen zu lassen und bei besseren Argumenten des Gesprächspartners auch seine Meinung zu ändern.



All dies kann jedoch nur erreicht werden, wenn eine Atmosphäre des Vertrauens geschaffen wird und Hemmschwellen beim Gesprächspartner abgebaut werden. Vertrauen kann jedoch nur dann geschaffen werden, wenn der Gesprächspartner den Eindruck gewinnt, in seiner Persönlichkeit geachtet zu werden, wenn ihm Fairneß, Redlichkeit, Menschlichkeit und Anstand entgegengebracht werden.

Zu einer vertrauensvollen Atmosphäre gehört es, daß bei Fehlentscheidungen, Fehlverhalten und Fehlern eine sachliche Ermittlung der Tatsachen unter Berücksichtigung subjektiver Momente und des Rechtes auf Irrtum stattfindet. Hieraus erfolgt eine sachliche und menschliche Würdigung des Sachverhaltes.

Nur wenn Vertrauen und Gesprächsbereitschaft geschaffen sind, ist die Möglichkeit gegeben, in gemeinsamen Gesprächen Wege zur Problemlösung zu finden und Kompromißfähigkeit zu entwickeln.

Eine andere Praxis auf dem Fundament eines anderen Geistes war also anvisiert: das von Jugend an eingeübte Schema war das von Befehl und Gehorsam, von Anweisung und Ausführung. Die militärische Ordnung war das alte Vorbild: der jeweils höhere Offizier hatte das letzte Wort. Natürlich hatte es auch vorher Gespräche zwischen Funktions- und Rangverschiedenen gegeben, aber jetzt war der offene Dialog, der argumentative Austausch gemeint. Es sollten sich grundsätzlich gleichwertige Personen nur mit verschiedenen Funktionen auf der Ebene einer Sprache, die Kommunikation zwischen einander ermöglichen sollte, begegnen.

- Der analytische Beobachter stellt fest: jede Veränderung in einem traditionell hierarchischen System beginnt mit einer sich verändernden Sprache. Sprache ist das, was den Menschen zum Menschen macht. Humanes Sprachgeschehen läßt den Mitmenschen das sein und werden, was er von Natur aus ist: anzusprechender Partner, eigenständige, unverwechselbare Person, die sich zur Persönlichkeit entwickeln will. Sprache ist das Medium, in dem sich Kommunikation zwischen Menschen als Partner vollzieht. Miteinander sprechen und aufeinander zu hören, ermöglicht Chancen zu Kooperationsformen, die der Befehlssprache nicht mehr bedürfen. In dem Maße, wie die Subordination entflochten wird, kann kooperative Kommunikation sich entwickeln. Diese neue Sprach- und Sprechkultur kann nicht „eingeführt“ werden, sondern muß eingeübt werden. Wenn man unter Demokratisierung den prozeßhaften Abbau autoritärer Strukturen mit dem Grundprinzip von Befehl und Gehorsam, von Führer und Gefolgschaft versteht, so beginnt sie, die Demokratisierung, mit der Einübung einer anderen

Sprachkultur. Demokratisierung ist nicht nur Um- und Abbau herrschaftlicher Strukturen, sondern in ihrem anthropologischen Kern die Entwicklung und Einübung einer human-kommunikativen Sprache. Auch von Humanisierung kann man nur sprechen, wenn die Sprache als humane Kommunikationsform in ihre Königsrolle zurückgeholt wird.

Unser Facharbeiter hat es schnell verstanden, daß die Sprache kein formales Verständigungsmittel ist, sondern etwas mit der Anerkennung des anderen als Person zu tun hat. Angesprochen auf Mitverantwortung im gemeinsamen Arbeits- und Leistungsprozeß entwickelte sich ein neues Wertbewußtsein als gefragte Person. Er wurde nicht mehr von oben an- und eingesetzt, er lebte nicht mehr von Zuweisungen und Anweisungen. Das Bewußtsein, jederzeit austauschbares Objekt in der Verfügung von außen zu sein, verminderte sich in dem Maße wie er in Strukturierungs- und Entscheidungsprozesse, die ihn und seine Arbeitsgruppe unmittelbar angingen, einbezogen wurde. Daß individuelle und gruppenmäßige Partizipation an der Strukturierung des gesamten Arbeitsumfeldes ein Wachsen des persönlichen Verantwortungsbewußtseins zur Folge hatte, bedeutete für ihn selbst eine kleine mentale Revolution. Sein Arbeiten als bewußtes Mitarbeiten in den Formen individueller und gemeinsamer Verantwortung gewann für ihn mehr Sinn. Das Arbeiten rückte näher an seine Persönlichkeit heran. Es wurde immer mehr das Eigene. In dem Maße, wie sich das Fremdbestimmte reduzierte, rückte die Arbeit in größere Identität mit ihm selbst. Es waren langsame Umorientierungsprozesse, die auf die ersten Konturen eines anderen, eines neuen Selbstbewußtseins tendierten.

Bei den Kollegen beobachtete er ähnliche Prozesse. Aber einige weigerten sich, weil sie sich mit ihrer alten Rolle resignativ abgefunden hatten. Wieder anderen waren die neuen Anforderungen zu schwierig. Sie nahmen die neuen Herausforderungen mental nicht an.

Der Facharbeiter unseres Szenarios hatte selbst auch erfahren müssen, daß die intellektuellen, die fachlichen und sozialen Kompetenzen sich erweitern mußten, um die neuen Formen der kooperativen Kommunikation ausführen zu können. Ihm war schnell klar geworden, daß Hinzulernen, daß Weiterbilden, daß Erweitern des Horizontes eine Notwendigkeit war, um das neue Konzept realisieren zu können. Sowohl die fachliche Kompetenz wie die human-soziale Kompetenz mußten sich erweitern und vertiefen. Um mitberaten, mitwirken und mitbestimmen zu können, bedarf es der Bereitschaft zum lebenslangen Lernen. Ihm war schnell klar, daß dies der Preis für mehr Mitverantwortung, für mehr Arbeitsinhalte und für mehr Sinn in der Arbeit war. Aber ihm war

auch klar, daß diese Form von fachlicher und menschlicher Weiterbildung nicht Bildung im Sinne der Ansammlung toten Wissens war. Der Begriff Bildung verlor für ihn seinen Schrecken.

- Der analytische Beobachter stellt fest: Bewußtseinsveränderungen, neue Einstellungen, neues Wertbewußtsein erfordern Zeit. Demokratisierung und Humanisierung von Strukturen sind in dem Maße möglich, wie sich aus der Alltagserfahrung heraus andere Bewußtseins- und Verhaltensformen entwickeln. Und diese sind mit Anstrengungen verbunden. Sie müssen erleistet werden. Humanisierung und Demokratisierung von formalen Strukturen und sozialen Verhältnissen ist ein permanenter Prozeß, ein Prozeß ohne biographisches und geschichtliches Ende, ein Prozeß ohne Endsieg. Und dieser Prozeß erfordert einen immer wachen, kritischen und selbstkritischen Geist. Aus zwei Gründen ist letzteres erforderlich: einmal hat jedes andere oder neue personale und kollektive Bewußtsein das alte überwundene Bewußtsein noch immer bei sich. Der Rückfall ins alte, daß eine lange Tradition hat, ist immer möglich. Zum anderen ist immer damit zu rechnen, daß es einzelne Personen, Funktionsträger und Funktionsgruppen gibt, die den Prozeß von Humanisierung und Demokratisierung für einen prinzipiellen Irrtum und ökonomisch für kontraproduktiv halten. Wer zum Beispiel ein sozialdarwinistisches Menschen- und Gesellschaftsverständnis hat und wer einem ökonomistischen Denken die Priorität gibt, wird eine neue Arbeits- und Betriebskultur von unten für eine verfehlte Zielbestimmung halten. Ob man diesen Prozeß will, hängt also ganz entscheidend mit dem Menschenbild, dem Verständnis des Menschen, also mit einer anthropologischen und sozialetischen Grundentscheidung zusammen. Im Umkehrschluß heißt das: wer mehr Humanität und mehr Demokratie im Arbeitsalltag will, muß sich notwendigerweise auf einen anthropologischen und sozialetischen Diskurs einlassen. Denn was da praktisch und neu geschehen soll, hat doch nur dann einen fundamentalen Sinn, wenn die Mittelpunktstellung des Einzelnen als eigenständige Person und als Partner in sozialen Bezügen klar erkannt und anerkannt wird. Nur von einem konsequenten Personalismus her hat es Sinn und auch Aussicht auf Erfolg, von Humanisierung und Demokratisierung zu reden. Was hier zu geschehen hat, ist die Einsetzung des arbeitenden Subjektes in selbst- und mitverantwortliches Handeln. Und zwar dort, wo er einen Großteil seiner Lebenszeit verbringt, und wo sich also ein großer Teil seiner Lebensqualität entscheidet. Hier an der Basis des Arbeitsalltages entscheidet sich für ihn Humanität und Demokratie als Lebensstil. Macht der arbeitende

Mensch hier konstruktive Erfahrungen im Prozeß von selbst- und mitbestimmten Partizipationen, von dialogisch angelegten Kommunikationen und von kooperativ angelegten Arbeitsprozessen, so entwickelt er ein humanistisches und demokratisches Alltagsbewußtsein und eine Alltagspraxis, die auch Belastungen oder Anfeindungen aushalten können. Diese Einübung in gestaltete und erfahrbare Alltagshumanität ist das Fundament für jede weitergehende Veränderung auf den nächstfolgenden Ebenen des Betriebes und Unternehmens. Fehlt diese „basisdemokratische“ Erfahrungswelt, fehlt die Tagespraxis von Mitverantwortung, Mitbestimmung und kreativer Mitgestaltung im unmittelbaren Lebens- und Aktionsraum, so steht alles Folgende auf tönernen Füßen.

Unser Facharbeiter nun erkennt Zusammenhänge, die ihm vorher nicht so klar waren. So erlebt er hautnah, daß bei einer Delegation und Pluralisierung der Verantwortung auf die überschaubare Arbeitseinheit ein Teil der Vorgesetzten überflüssig wird. Ihre Aufsichtsfunktion kann wegfallen. Verantwortlich mitdenkende Menschen bedürfen weder eines Aufpassers noch eines Vormundes. Die Arbeitsgruppe organisiert sich selbst. Sie übernimmt Planungs-, Leitungs- und Kontrollfunktionen. Der brüllende Meister wird zur abständigen Witzfigur.

Unser Facharbeiter erlebt, wie die Hierarchien abgeflacht werden, wie die Administration reduziert wird. Nicht sind Vorgesetzte und Verwaltung überflüssig geworden, aber auch sie üben einen neuen Führungsstil ein. Nicht zählt automatisch der Rang, sondern das richtigere Argument, die fachliche und human-soziale Kompetenz. Der Vorgesetzte neuen Stils provoziert die Ressourcen, die Mitarbeiter haben, bindet sie ein in eine vernünftige und transparente Gesamtstrategie. Er wird mehr der Moderator eines komplizierten Beziehungs- und Kooperationsgeflechtes.

(Der Feldherrentyp, der nach geheimen Plänen die Truppen organisiert und zur Schlacht aufmarschieren läßt, hat geistig abgewirtschaftet. Auch der Industriekapitän mit seinem Offiziers- und Unteroffizierskorps, das die Mannschaft in Zucht und Ordnung zu halten hat, ist eine überständige Figur geworden. Die Zeit der Analogien und Metaphern zu älteren militärischen Organisationsformen ist auch in der Industrie endgültig vorbei.)

Fachkompetenz allein ist nicht mehr ausreichend für die, die in Führungsverantwortung stehen. Eine mitarbeiterorientierte Unternehmensführung erfordert ein Persönlichkeitsprofil umfassenderer Art. Man muß wissen, daß man es mit Menschen, die Gefühle und Erwartungen haben, die Ängste und Verwun-

dungen haben, zu tun hat. Man muß ihre Mehrdimensionalität sehen, sie nicht auf ihren ökonomischen Gebrauchswert reduzieren. Unser Facharbeiter beobachtet, daß auch das Management Schwierigkeiten mit der von ihnen selbst propagierten neuen Unternehmenskultur hat. Sie unterliegen genauso ihren Spannungen und Widersprüchen wie andere Mitarbeiter, wenn es um die Einübung einer anderen Sprach-, Kommunikations- und Kooperationskultur geht. Wir sind ja alle Fleisch vom selben Fleisch.

- Der analytische Beobachter konstatiert: die Konzentration auf den Mitarbeiter als Partner läßt die traditionell-betrieblichen Ordnungsformen tendenziell zusammenbrechen. Baute man früher eine Belegschaft in eine vorhandene Hierarchie ein, so setzt eine mitarbeiterzentrierte Betriebs- und Unternehmenskultur neue Formen von Kommunikation und Kooperation aus sich heraus, die mehr dem Bild eines Netzwerkes entsprechen. Jedenfalls ist die Enthierarchisierung zugunsten eines Konsultationsmodells ein Fortschritt für die Betroffenen.

Natürlich hat unser fiktiver Facharbeiter sehr schnell erkannt, daß der ganze Umbau der binnenbetrieblichen Beziehungen zentral etwas zu tun hat mit dem strategisch-ökonomischen Ziel, unter veränderten Bedingungen auf dem Markt wettbewerbsfähig zu bleiben, d. h. den Erhalt des Unternehmens und des Standortes zu sichern. Bislang hatten unseren Facharbeiter vielleicht die betriebswirtschaftliche Seite des Unternehmens, eventuell noch die volkswirtschaftliche Gesamtsituation, aber so gut wie gar nicht die weltwirtschaftlichen Zusammenhänge interessiert. Jetzt aber kennt er den Karrierebegriff „Globalisierung“. Jetzt weiß er, daß an der Wettbewerbsfähigkeit seiner Firma im europa- und weltweiten Maßstab seine eigene Existenz hängt. Das Management hat schnell reagiert. Es entdeckt, daß eine hochmotivierte, qualifizierte und leistungsbereite Mitarbeiterschaft die Voraussetzungen bildet, im Konkurrenzkampf zu bestehen. Es entdeckt in neuer Weise den Einzelnen als Produktivkraft. Und unser Facharbeiter muß zugeben - wenn auch mit innerem Sträuben, daß die neuen Managementkonzepte an vielen Punkten Recht haben. Er sieht, daß die Kollegen, die ihre Arbeitsorganisation mitbestimmen und mitverantworten, ihre Arbeit effektiver und produktiver machen. Er muß sich überzeugen lassen, daß die neuen Humanisierungsstrategien das Verhalten der Kollegen so ändern, daß auf allen Gebieten bessere Ergebnisse erzielt werden. Er lernt mehr als bisher, den Verschränkungszusammenhang von Humanität und ökonomischer Effektivität zu sehen. Er entdeckt mehr als bisher, daß konsequente Mitbestimmungspraxis am Arbeitsplatz dem ökonomischen Unternehmensziel dient, daß also eine kreative Mitverantwortung vor Ort den Platz des

Unternehmens am Markt mit sichert. Er beginnt, den Zusammenhang von Mitbestimmung und Markt zu sehen. Er durchbricht seine eigene traditionelle betriebliche Binnensicht. Daß der betriebliche Einzel- oder Gruppenarbeitsplatz in Beziehung zum Weltmarkt mit seinen Strukturen und Gesetzen steht, dieses globale Denken muß er erst bei sich selbst einüben. Die Konsequenz war, daß nun zwei Faktoren sich verbanden und zugleich gedacht werden mußten: die Mitarbeiterorientierung und die Marktorientierung. Beides zusammen kann eine zukunftsorientierte Unternehmenskultur schaffen.

- Der analytische Beobachter konstatiert: die intellektuellen Anforderungen an Mitarbeiter, die sich der lokalen und universellen Verschränkung der ökonomischen Marktzusammenhänge bewußt werden, steigen unaufhörlich. Man muß konzentriert im überschaubaren Raum arbeiten, aber global denken. Nicht mehr allein das Unternehmen als Ganzes agiert auf dem Weltmarkt, sondern der einzelne Arbeitsplatz, der einzelne Betriebsteil und der einzelne Betrieb im Ganzen befinden sich im weltweiten Wettbewerb. Für die meisten eine völlig neue Lage, die erst noch ins volle Bewußtsein zu holen ist.

Der Gewerkschafter in unserem Facharbeiter hatte natürlich schnell erkannt, daß sein traditionelles Mitbestimmungsverständnis einen Wandel mit durchmachte. Mitbestimmung im Betrieb war für ihn vorrangig von den Rechten des Betriebsrates in personellen und sozialen Angelegenheiten bestimmt. Der Betriebsrat, bzw. das Betriebsverfassungsgesetz waren für ihn Inbegriff für die Wahrnehmung von Schutzrechten gegenüber der Politik der Geschäftsleitung. Man wachte über die Einhaltung von Arbeitnehmerrechten im Betrieb und über die exakte Durchführung der geltenden Tarifverträge. Ein stark defensiver Zug herrschte vor, auch wenn eigene Initiativen nicht unüblich waren.

Das neue Konzept brach die traditionelle Front auf. Aus stark fremdbestimmten Arbeitnehmern sollten mitverantwortliche, mitbestimmende, kreativ handelnde Mitarbeiter werden. Mitbestimmung nahm die Form der Mitgestaltung, der individuellen und gruppenmäßigen Partizipation an allen Arbeitsprozessen an. Selbst wenn Interessengegensätze blieben, so waren sie nicht antagonistischer Art, sondern ließen sich kompromißhaft vermitteln. Ein partnerschaftliches Modell löste in mehreren Etappen die Arbeit in strukturierter Subordination ab. Der Betriebsrat als kollektives Vertretungs- und Schutzorgan der Belegschaft schien in Schwierigkeiten zu geraten, seine Rolle angesichts innerbetrieblicher Wandlungsprozesse neu zu bestimmen. Wenn jeder selbst verantwortlich wird, warum dann noch das Prinzip der repräsentativen Stellvertre-

tung? Diese Fragen kamen auf. Die Diskussion aber war nur sehr kurz. Denn es zeigte sich sehr schnell, daß gerade eine stärkere Mitarbeiterorientierung mit der Folge der Entwicklung neuer kreativer Potentiale der gleichzeitigen Absicherung durch Betriebsvereinbarungen bedarf. Den Gefahren der Selbstausbeutung mußte ebenso gewehrt werden wie Eingriffen von oben nach alter Gutsherrenart.

Aber es war doch nicht zu übersehen, daß bei einem Wandel der Betriebs- und Unternehmenskultur auch der Betriebsrat betroffen war. Er mußte seine traditionelle Gegenmachtsrolle erweitern und sich eine Mitgestaltungskompetenz erwerben. Er mußte das neue Beteiligungsdenken nicht nur akzeptieren, sondern für sich selbst eine Beteiligungspraxis entwickeln. Stärker als bislang ließ er sich auf einen konstruktiv-kritischen Dialog mit dem neuen Unternehmenskonzept ein und machte sich zu einem Mitspieler, der dann auch in bestimmten Situationen durchaus Gegenspieler sein konnte. Die Praxis zeigte relativ schnell: die beiden Funktionen der institutionellen betrieblichen Mitbestimmung und der neuen partizipativen Mitgestaltung ergänzen und stabilisieren sich gegenseitig. Vertretung und Mitverantwortung, Schutzfunktion und Beteiligungsfunktion sind eine polar zu sehende Einheit.

Für unseren Facharbeiter, der diese Prozesse alle aufmerksam registrierte, war es wichtig, daß er sich nicht in falsche Denk- und Handlungsalternativen drängen ließ. Schon seine Lebenserfahrung ließ ihn wissen, daß schließlich verbindliche Vereinbarungen zwischen Geschäftsleitung und Betriebsleitung geschlossen werden müssen, wenn es um die Absicherung einer guten neuen Praxis ging.

Mehr Entfaltung, mehr Demokratie und Mitbestimmung am Arbeitsplatz läßt sich nun nicht isolieren vor der nächsten Ebene, der gesamtbetrieblichen Wirklichkeit. Wenn Humanisierung und Demokratisierung eine anthropologisch und sozioethisch verankerte Aufgabenbestimmung sind, die sich aus dem Recht des Menschen auf aktive Personalität und auf gestaltete Sozialität ergibt, so ist dieses Zwillingsspaar auf allen Ebenen und in allen Strukturen zur Praxis zu bringen. Die Prinzipien der Partizipation und Mitbestimmung erheben Ubiquitätsanspruch, d. h. sie wollen durchgehendes, alle soziale Wirklichkeit und alle Institutionen und alle Organisationsgeflechte durchdringendes geistiges Gestaltungsprinzip sein. So sehr der demokratische Ansatz in der Gestaltung der Soziostrukturen und der Humanisierungsauftrag der Technostrukturen am Arbeitsplatz ihr Fundament haben, so sind diese Postulate nach oben hin weiter zu entwickeln. Im Klartext: die Demokratisierung der Betriebs- und Unterneh-



mensverfassung, d. h. die Partizipation an allen Entscheidungsprozessen durch die Arbeitnehmer und ihre gewählten Repräsentanten ist eine Notwendigkeit, wenn eine einheitliche Logik im gesamten System walten soll.

Unser Facharbeiter hat sehr schnell begriffen, daß die betriebliche und Unternehmensmitbestimmung eine notwendige Folge des „basisdemokratischen Ansatzes“ ist. Die neuen Stilelemente einer dialogischen Sprach- und Kommunikationskultur, eines vernünftig-argumentativen Austausches von gegenläufigen Interessen, einer auf zumutbare Kompromisse hin orientierten Streitkultur müssen ihre Fortsetzung in den offiziellen Organen der Betriebs- und Unternehmensverfassung finden, wenn das Ganze vom Ansatz her ordnungspolitisch ernst gemeint ist. Es kann hier kein anderer Geist walten als in der Tagespraxis vor Ort. Das Maß der Mitbestimmung kann nach oben hin nicht abnehmen. Es können z. B. „oben“ nicht formale Mehrheiten dialoglose und argumentationsarme Entscheidungen durchsetzen, während „unten“ ein vertrauensvoller Partnerschaftsstil entwickelt worden ist, der sich müht, einen sach- und menschengerechten Kompromiß zu finden.

Unser Facharbeiter weiß, daß vor allem die Unternehmensmitbestimmung nur eine geringe Beachtung bei den Kollegen gefunden hat. Sie war zu weit weg vom Ort des Tagesgeschehens. Und den Arbeiternehmervertretern in den Aufsichtsräten ist es zu wenig gelungen, die Unternehmensmitbestimmung als Spitze eines demokratisierten Gesamtsystems verständlich zu machen. Unser Facharbeiter setzt darauf, daß eine Belegschaft, die ihre Beteiligungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten extensiver ausnutzt als bisher, die die Chancen einer mitarbeiter- und marktorientierten Betriebs- und Unternehmenskultur bewußt ergreift und ausbaut, sich selbst die Einsicht vermitteln kann, daß die Unternehmensmitbestimmung die Mitbestimmung am Arbeitsplatz und Betrieb nicht nur abschließt, sondern nach unten hin abstützen, sogar vitalisieren kann. Das ganze von unten nach oben und von oben nach unten als einen Mitbestimmungsmechanismus zu begreifen, der die einzelnen Ebenen miteinander verzahnt - dies Wissen und Bewußtsein einzuüben, sieht unser Facharbeiter als zukünftige Aufgabe vor sich.

- Der analytische Beobachter konstatiert: eine neue Mitbestimmungsoffensive der Gewerkschaften hat nur dann Aussicht auf mehr Erfolg, wenn sie zunächst den Ausbau von Partizipationsrechten am Arbeitsplatz ins Zentrum setzt. Die „Basis“ muß aus Erfahrung wissen, was sie fordert. Eine andere Alltagserfahrung läßt sie offener werden für die Erkenntnis der Notwendigkeit weitergehender Mitbestimmung auf den anderen Ebenen.



Und man sollte in der öffentlichen Argumentation sich nicht scheuen, Mitbestimmung als ein Freiheitsrecht des arbeitenden Menschen zu formulieren, das seine Personalität sichern will und auch die Humanität von Arbeitsbedingungen als ein Freiheitsrecht des arbeitenden Menschen zu formulieren, das seine Menschenwürde schützt. Gewerkschaftliches Argumentieren und Fordern sollte in der Tradition eines realen Humanismus beheimatet sein, der sich dem konkreten Menschen verpflichtet weiß.

Dies war aus jahrzehntelanger Beobachtung, gepaart mit eigenem Engagement, ein Plädoyer für einen konsequenten Personalismus in der Arbeitswelt. Dem Staatsbürger der politischen Demokratie hat der Wirtschaftsbürger in einer demokratisierten Wirtschaftsordnung zu entsprechen. Wir sind von diesem Ziel noch weit entfernt. Reißbrettentwürfe gibt es zuhauf. Im programmatischen sind wir „Weltmeister“, im praktischen „Kreismeister“. Der Fehler dürfte gewesen sein, daß wir die Mitbestimmung als ein Element von Wirtschaftsdemokratie vorrangig als institutionelle Gegenmacht, als Kampfparole gegen die Übermacht des Kapitals verstanden und rechtlich verankert haben. Hier sind wir an Grenzen geraten. Es geht jetzt um den Neubau eines demokratisierten Wirtschaftssystems. Dieses aber kann nur beginnen in der veränderten Arbeitspraxis vor Ort. Sie allein kann auch das bisherige Institutionengehäuse sprengen. Sie kann die Grundlage bilden, eine neue Betriebs- und Unternehmensverfassung aus einem Guß zu entwickeln, die sich entlang dem Geist und den Strukturprinzipien einer demokratischen Lebenskultur entwickelt: Mündigkeit des Einzelnen, Solidarität aller, dialogische Entscheidungsprozesse, Konsens durch Kompromisse. Meine These: diese Wirtschaftskultur ist schon in Ansätzen anwesend: in der Alltagserfahrung mitverantwortlicher, mitbestimmender und mitgestaltender Menschen. Dies kann die Saat auf mehr Demokratie auf allen anderen Ebenen sein. Unsere jetzigen und zukünftigen qualifizierten Mitarbeiter sind Fundament und Träger dieser Hoffnung.



# **Systemstabilität und ordnungspolitischer Wandel des Kapitalismus - Die Soziale Marktwirtschaft als politisches Kabinettstückchen**

Von Karl Georg Zinn

Lob und Preis der Sozialen Marktwirtschaft haben ihre Berechtigung, aber manche retrospektive Darstellung schön, was erst in härtesten sozialen Auseinandersetzungen erkämpft werden mußte, zu scheinbaren Selbstverständlichkeiten der „guten“ Ordnung. Weder wurde der ursprüngliche Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft in allen wesentlichen Vorgaben umgesetzt noch handelte es sich um ein neues Wirtschaftssystem, als mit der Währungsreform von 1948 die Grundsteine der kommenden Wirtschaftsordnung gelegt wurden. Vielmehr stehen Wirtschaftsordnungen in instrumentellem Verhältnis zum Wirtschaftssystem. Diese Konstellation wird im ersten Teil erörtert, um im zweiten Teil die Soziale Marktwirtschaft als eine Ordnung des kapitalistischen Wirtschaftssystems zu charakterisieren, deren Entstehung bestimmten historischen Bedingungen geschuldet war und mit der Veränderung der Bedingungen notwendig selbst verwandelt, möglicherweise zerstört werden wird.

## **A. System und Ordnung**

Lange bevor Staaten entstanden, hatte die Menschheit Wirtschaftssysteme (Jäger und Sammler, Ackerbauer, Nomaden u. a.) hervorgebracht, d. h. normierte Gesellschaftsstrukturen, die die jeweilige Produktionsweise organisierten und tradierten, so daß jede neue Generation in diese hineinwuchs und nicht alles neu erfinden und entdecken mußte. Die Staatsbildung ist ein historisch späteres Phänomen als das Wirtschaftssystem. Der Staat erwuchs aus den steigenden organisatorischen Anforderungen gesellschaftlicher Produktion, denen auch die Schutz-, Rechts- und Herrschaftsfunktionen zuzurechnen sind. Die Staaten der frühen Hochkulturen - etwa das alte China oder das präkolumbianische Amerika - lassen sich in ihrer Grundfunktion als Wirtschaftsverwaltungs-

staaten charakterisieren. Wirtschaftliche Großprojekte wie Bewässerungssysteme, ausgedehnte Verkehrsnetze, Wirtschafts- und Herrschaftsarchitektur, aber auch die administrativ beschleunigte Diffusion jeweils moderner Techniken setzten die Abschöpfung, Zentralisierung und den auf bestimmte Investitionen konzentrierten Einsatz des gesellschaftlichen Mehrprodukts voraus. Der staatliche Wirtschaftsinterventionismus hat somit eine weit in die vorindustrielle Epoche zurückreichende Geschichte. Die historische Priorität des Wirtschaftssystems vor der Staatsbildung wirft die Frage auf, ob das ursprüngliche Subordinationsverhältnis des Staates unter die Anforderungen des Wirtschaftssystems auch in der Neuzeit und in der Gegenwart fortgilt oder ob sich der Staat qualitativ verändert hat. Wenn wir uns vergegenwärtigen, daß seit der Industriellen Revolution die Staatsformen wechselten, aber das kapitalistische Wirtschaftssystem in seinen wesentlichen Strukturen unverändert geblieben ist, so stützt dieser Sachverhalt die These der Kontinuität der Subordination. Im Bericht der Vereinten Nationen „Über die menschliche Entwicklung“ aus dem Jahr 1996 wird registriert, daß die 358 Superreichen unseres Planeten mehr Vermögen besitzen als dem Gesamteinkommen der ärmeren 45 Prozent der Weltbevölkerung entspricht.<sup>1</sup> Der Reichtum der Reichen wird von Staaten geschützt, deren Verfassungen aus den Erfordernissen der kapitalistischen Produktionsweise, speziell den ihr gemäßen Eigentums- und Machtansprüchen resultieren.<sup>2</sup>

Die wirtschaftlichen Staatsfunktionen sind auf das Wirtschaftssystem bezogen, und insofern der Staat die Wirtschaftsordnung gestaltet, was sowohl Stabilisierung als auch Veränderung der Ordnung umfaßt, ist er sozusagen das Verstandesorgan des ökonomischen Systems. - Für die Untersuchung langfristiger sozialökonomischer Entwicklungen erscheint es daher sinnvoll, zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden: der Systemebene und der Ordnungsebene. Die Systemebene betrifft die grundlegenden Machtstrukturen und die damit notwendig verbundenen Regelungen der Verfügungsgewalt über die Machtressourcen, insbesondere über die Produktionsmittel. Auf der Systemebene spielen sich die großen historischen Veränderungen der Gesellschaftsformation bzw.

---

<sup>1</sup> *Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen*, Hg. für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, Bonn 1996, S. 2: „Das Vermögen der 358 Milliardäre auf der Welt überstieg das jährliche Gesamteinkommen der Länder, in denen 45 % der Weltbevölkerung leben.“

<sup>2</sup> Vgl. zum Einfluß ökonomischer Interessengruppen auf die amerikanische Verfassungsgebung die grundlegende Arbeit von *Beard*, Charles A., *Eine ökonomische Interpretation der amerikanischen Verfassung* (1913), Frankfurt/M 1974.

der Produktionsverhältnisse ab wie beispielsweise der Übergang vom Feudalismus zum Kapitalismus. Der Wechsel der Gesellschaftsformationen hat revolutionären Charakter und wurde in der Regel auch durch politische Revolutionen im eigentlichen Sinn entschieden. Die Entwicklung von (Wirtschafts)-Ordnungen verläuft hingegen innerhalb der Systeme und läßt sich als Systemanpassung an veränderte historische Konstellationen begreifen. Der Wandel der Ordnungen hat somit die Funktion, den Fortbestand des Systems, also der grundlegenden sozialökonomischen Strukturen, zu gewährleisten. Robuste, d. h. historisch relativ lange überdauernde Systeme zeichnen sich durch hohe Flexibilität beim Wandel der Ordnungen aus. Diese Plastizität der Ordnungen verdankt sich zu einem erheblichen Maße demokratischen Kontrollen, und die Einführung der politischen Demokratie begünstigte ordnungspolitische Reformen, ohne die der Kapitalismus an seinen Krisen wahrscheinlich schon zugrunde gegangen wäre.

Mit der modernen Massendemokratie, d. h. dem allgemeinen und gleichen Wahlrecht, vollzog sich im Prinzip aber auch eine qualitative Veränderung im Verhältnis von Staat und Wirtschaftssystem. Denn Demokratie gewährt dem Volk von der Idee her das Recht, mittels Wahlen, also auf friedliche Weise das Wirtschaftssystem zu revolutionieren. Die wenigen Versuche, den Kapitalismus auf diesem legalen Weg zu überwinden (z. B. in Chile), wurden bekanntlich durch Putsch, Subversion und/oder imperialistische Einmischung von außen gewaltsam vereitelt. Die prinzipielle Möglichkeit, das Wirtschaftssystem mit dem Stimmzettel zu transformieren, erhöht in Demokratien die seismographische Empfindlichkeit der Politik und aktiviert das systembewahrende Handlungspotential rascher, so daß die für autoritäre Staaten charakteristischen repressiven Methoden in Demokratien seltener vorkommen und dann milder gehandhabt werden.

Rechtzeitige Reformen auf der Ordnungsebene mindern das Risiko einer Systemrevolution. Man vergegenwärtige sich als naheliegende Vergleichsbeispiele die demokratischen Staaten des euro-amerikanischen Marktkapitalismus und den bolschewistischen Planwirtschaftssozialismus. Selbstverständlich stellen Veränderungen auf der Ordnungsebene noch keine Garantie für den Systembestand dar, denn Ordnungspolitik ist wie alles Menschenwerk Fehleinschätzungen, Irrtümern, ideologischer Wahrnehmungsselektion und allen denkbaren „Zufällen“ ausgesetzt. Die Handlungsintention ist eine Sache, der Handlungserfolg eine andere. Die Gefahr, unter einem Reformatikett „Verschlimmbesserungen“ zu produzieren, steigt vor allem, wenn die Ursachen der Krise falsch oder gar nicht diagnostiziert werden, so daß auch keine erfolgreiche The-

rapie zustandekommen kann, oder wenn aufgrund spezifischer politischer Konstellationen (z. B. inhomogene Interessenkoalitionen) kontraproduktiver Aktivismus entsteht. Die Mißerfolge der seit den achtziger Jahren betriebenen Wirtschaftspolitik bei der Reduktion der Massenarbeitslosigkeit lassen auf ein solches diagnoseloses Therapieren ins Blaue hinein schließen.

Ordnungspolitische Veränderungen sind jedoch in gewissem Umfang reversibel oder genauer gesagt, sie lassen sich modifizieren, wenn offenkundig wird, daß eingeleitete Maßnahmen statt die Systemstabilisierung eher das Gegenteil bewirken. Sollte sich etwa abzeichnen, daß die seit Jahren forcierte Überliberalisierung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen<sup>3</sup>, die durch Deregulierung, Entstaatlichung und den diese begleitenden Abbau des Wohlfahrtsstaates in den Industrieländern<sup>4</sup> erst zu jener „Globalisierung“ beigetragen haben, die nun als Rechtfertigung für den Druck auf den Massenwohlstand herhalten muß, zu systemgefährdenden Massenbewegungen führen und revolutionäre Tendenzen provozieren, werden die Einflußagenten des Wirtschaftssystems den Interventionsstaat auch wieder aufwerten und die Politik zur Notbremsung drängen; vielleicht ist es dann aber schon „fünf nach zwölf“.

Die Grundstruktur des kapitalistischen Systems weist seit der Industriellen Revolution eine erstaunliche Stabilität und Kontinuität auf. Erstaunlich, weil sich in den vergangenen zweihundert Jahren markante Veränderungen der Wirtschaftsordnungen vollzogen und zeitweilig sogar kapitalistische Verwaltungswirtschaften entstanden, in denen der Marktmechanismus durch planwirt-

---

<sup>3</sup> Vor der Aushöhlung nationalstaatlichen Wohlstands durch eine voraussetzungslose Freihandelspolitik hatte Friedrich List schon vor mehr als 150 Jahren eindringlich gewarnt, und Walter Eucken, der Vater des Ordoliberalismus, ließ keinen Zweifel daran, daß eine funktionsfähige Verkehrswirtschaft nur bei gleichzeitiger Erfüllung seiner „konstituierenden Prinzipien“ zu erreichen wäre. Wenn das auf nationaler Ebene gilt, so wohl doch erst recht für die Weltwirtschaft. Vgl. List, Friedrich, Das nationale System der politischen Ökonomie, hg. v. A. Sommer, Basel-Tübingen 1959, S. 133 ff.

<sup>4</sup> Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ wird im allgemeinen mit den sozialstaatlichen Entwicklungen im Schweden der 30er Jahre, vor allem aber mit der von Beveridge begründeten britischen Sozialgesetzgebung assoziiert. Vgl. Beveridge, William Henry, Social Insurance and Allied Services, London 1942 (deutsch: Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen, Zürich-New York 1943); derselbe, Full Employment in a Free Society (1944), New York 1945. Zum Überblick der gegenwärtigen Situation in verschiedenen Ländern vgl. Maydell, Bernd von, Die „Krise des Sozialstaates“ in internationaler Perspektive - Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, Jg. 46, H 1/2, Jan./Feb. 1997, S. 1-3, sowie die weiteren Aufsätze dieses Themenhefts.

schaftliche Regelungen fast bis auf Restbestände reduziert wurde. Diese realgeschichtlichen Entwicklungen modifizierten aber die kapitalistischen Eigentumsverhältnisse, den Warencharakter der Arbeit, die systemendogenen Krisenzyklen und die Abhängigkeit der Beschäftigung von den Erfordernissen profitabler Kapitalverwertung allenfalls vorübergehend und akzidentiell. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise ist (wiederum) keine Krise der Produktionsmöglichkeit gesellschaftlichen Reichtums, sondern eine Verteilungs- und Verwertungskrise; sie ist also letztlich auf den systemspezifischen Funktionsmangel, Massenkaukraft und Produktionspotential im dynamischen Gleichgewicht zu halten, zurückzuführen. Ordnungspolitische Reformen - so vorteilhaft sie sich in etlichen Fällen auch für breite Bevölkerungsschichten erwiesen - beließen die kapitalistischen Grundstrukturen unverändert und gewährleisteten gerade durch die politischen und die sie begleitenden ideologischen Anpassungen an die jeweilige historische Lage - mit einem evolutionsbiologischen Terminus ausgedrückt - eine Art Stasigenesis des kapitalistischen Systems, also Evolution ohne fundamentalen Wandel. Im Entscheidungsfall stehen eher Rechtsstaat, Demokratie, soziale und wirtschaftliche Freiheit, gesellschaftliche Solidarität und Verteilungsgerechtigkeit zur Disposition als das kapitalistische System per se. Die gegenwärtige Entwicklung der hochentwickelten kapitalistischen Volkswirtschaften treibt wieder auf eine solch prekäre Konstellation zu. Die ordnungspolitischen Veränderungen, die seit etwa fünfzehn Jahren in den meisten alten Industrieländern vollzogen wurden, verminderten bereits die demokratische<sup>5</sup>, soziale und humane Qualität der Gesellschaften und stärkten die Po-

---

<sup>5</sup> Als aktuelles und keineswegs marginales Beispiel sei auf die europäische Integration verwiesen. Das europäische Friedenswerk, das von den Einigungsbestrebungen nach Ende des Zweiten Weltkriegs getragen und mit der Montanunion begonnen wurde, wies zwar von Anfang an ein Übergewicht der Exekutive und Defizite bei der demokratischen Gestaltung der Institutionen auf, aber mit dem Vertrag über die Europäische Union (Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992) und der geplanten Wirtschafts- und Währungsunion droht eine gravierende Aushöhlung der demokratischen Selbstbestimmung der Völker. Symptomatisch für die neue Qualität autoritärer Herabstufung demokratischer Willensbildung ist die Konstruktion des Europäischen Systems der Zentralbanken mit ihrer Kerninstitution, der Europäischen Zentralbank. Diesem System wird eine extreme Machtfülle zugewiesen, ohne daß noch irgendeine Möglichkeit besteht, diesen Machtapparat durch demokratische, politische Organe zu kontrollieren. Einen Vorgeschmack auf die zu erwartende Selbstherrlichkeit und die ideologische Ausrichtung der unabhängigen Europäischen Zentralbank gab der erste Präsident des Europäischen Währungsinstituts, des Vorläuferinstituts der Europäischen Zentralbank, Alexandre Lamfalussy im Winter 1997 in einem Interview. Lamfalussy forderte nicht nur massive Konsolidierungspolitik, sondern konkretisierte auch, wie die Regierungen was tun müßten: „Sollte das Defizit beispielsweise durch höhere Steuern verringert werden

sition der kapitalistischen Machteliten, jedoch ohne daß die langfristigen Trends steigender Massenarbeitslosigkeit und sozialen Abstiegs breiter Bevölkerungsschichten gebrochen wurden.

Wie die Geschichte lehrt, schreckt das „scheue Reh“ Kapital keineswegs vor Bündnissen mit totalitären Regimen zurück, sofern sie ihm nur einen profitablen Weidegrund garantieren. Das „große Kapital“ gehörte nicht zu den demokratischen Kräften der Weimarer Republik. Die deutsche Konzernindustrie hatte keine Hemmungen, sich 1932 auf die Seite Hitlers zu stellen, um dessen rüstungswirtschaftliches Wachstumsprogramm zu unterstützen, von dem sich die Unternehmer sowohl eine massive Verbesserung der Gewinnposition als auch die Liquidierung der Linksbewegung versprachen; die Erwartungen trugen nicht.

„...die Erfahrung hat uns gelehrt, daß der Faschismus emporkam, als die wirtschaftliche Gesamtlage nach einer geplanten Organisation verlangte und als die führenden Kräfte das Bedürfnis nach einer solchen Planung in ihre eigenen Kanäle ableiteten. Sie übernahmen die Kontrolle über das Ganze der Gesellschaft, nicht um die Bedürfnisse der Gemeinschaft zu befriedigen, der sie Lippenbekenntnisse zollten, sondern um ihre eigenen partikularen Interessen zu befriedigen.“<sup>6</sup>

Die Spaltung der Menschheit in Arme und Reiche hat zum Ende des 20. Jahrhunderts ein Ausmaß wie in keinem früheren Jahrhundert erreicht. Die Zahl der Arbeitslosen auf der Erde beträgt gegenwärtig etwa 800 Millionen - zur Mitte des 18. Jahrhunderts betrug die Weltbevölkerung nur 750 Millionen -, und es gibt auf der Erde heute mehr unterernährte Menschen als Einwohner in den reichen Volkswirtschaften. Wie immer diese katastrophale Lage auch behoben werden soll, ohne weitreichenden Staatsinterventionismus, also ohne „Bürokratie“ wird das nicht möglich sein.<sup>7</sup>

---

sein, dann ist das nicht gut genug. ... Die Regierung sollte besser Ausgaben streichen. .... Man kann quer durch die Bank streichen, man kann aber auch gezielt und dauerhaft wirksam streichen, so im Rentensystem, im Gesundheitswesen, in der sozialen Sicherheit.“ Siehe *Lamfalussy*, Alexandre, „Wir nehmen keine politischen Rücksichten“ (Interview mit dem Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts), in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 29, 17. Feb. 1997, S.20.

<sup>6</sup> Siehe *Horkheimer*, Max, *Lehren aus dem Faschismus* (1950), in: derselbe, *Gesellschaft im Übergang. Aufsätze, Reden und Vorträge 1942-1970*, hg. v. W. Brede, 2. Aufl., Frankfurt/M 1981, S. 46.

<sup>7</sup> „Denn wir wollen ja, daß die Welt vereinheitlicht wird, wir wollen ja, daß die Dritte Welt nicht mehr hungert oder an der Hungergrenze leben muß. Aber um dieses Ziel zu erreichen, wird mit einer Gesellschaft bezahlt werden müssen, die eben eine



## I. Krisen und Staatsinterventionismus

Der Staatsinterventionismus wurde als wirksames Mittel gegen den Kreislaufkollaps des Laissez-faire konzipiert. Die Medizin stand wegen möglicher negativer Nebenwirkungen für die Besitzeinkommen von Anfang an in Verruf, aber auf sie zu verzichten, hieß eben, der Eigendynamik des kapitalistischen Krisenmechanismus freien Lauf zu lassen. Max Horkheimer bemerkte 1970, fünf Jahre vor Beginn der zweiten weltwirtschaftlichen Wachstumskrise des 20. Jahrhunderts, daß es gerade der Interventionismus wäre, der der von Marx analysierten Krisendynamik Schranken setzte. Gegenwärtig werden die interventionistischen Krisenbarrieren eingerissen und damit Verhältnisse ähnlich denen restauriert, auf die sich Marx' Analyse bezogen hatte.

„Wer die gegenwärtige Situation ökonomisch begreifen will, wird ohne Marx nicht auskommen. Dagegen möchten manche einwenden: es gebe doch gar keine Krise, keine Verelendung des Proletariats, und infolgedessen sei seine ganze Theorie von der Revolution falsch. Hat er doch behauptet, die Solidarität des Proletariats werde dadurch gefestigt, daß es den Proletariern immer schlechter gehen werde und daß sie infolgedessen zur Revolution schreiten müßten, weil sie immer schwereren Krisen und immer größerem Hunger ausgesetzt sein würden. Gewiß, die Krisen sehen nicht mehr so aus wie früher, doch verstehe ich die Eingriffe des Staates, die staatliche Reglementierung der Gesellschaft im wesentlichen so, daß ohne sie die Krisen sich wirklich in dem Maße ausbreiten würden, wie es Marx vorschwebte. Diese staatliche Regulierung der Wirtschaft ist nicht spontan aus dem Wunsche nach gemeinsamer Verwaltung des ganzen Erbes einer Gesellschaft entstanden, sondern sie erklärt sich letzten Endes aus diesem von Marx aufgezeigten Problem.“<sup>8</sup>

„Wie auch immer die Diagnosen der Experten, ihre Analysen und Vorschläge lauten mögen, das tägliche Leben in den sogenannten fortgeschrittenen Ländern, die Selbstverständlichkeit staatlicher Interventionen ist von der drohenden wirtschaftlichen Krise beherrscht. Die steigenden Kosten, die Diskrepanz der schmalen Einkommen und des Aufwands für neueste Errungenschaften, die Problematik des Sparens für Geborgenheit im Alter, der wachsende Mißmut sind Symptome des Zerfalls der bürgerlichen Lebensweise, die im Gegensatz zur Idee der Revolution den Nichtbesitzenden als Ziel erscheinen könnte.“<sup>9</sup>

Die ordnungspolitischen Veränderungen in den kapitalistischen Gesellschaftssystemen des 20. Jahrhunderts sind als Reaktion auf die sozialökonomischen Krisen katastrophalen Ausmaßes zu begreifen. Die Große Depression der

---

verwaltete Welt darstellt.“ Siehe *Horkheimer*, Max, Kritische Theorie gestern und heute (1970), in: derselbe, Gesellschaft im Übergang, S. 171.

<sup>8</sup> Siehe *Horkheimer*, Max, Zur Kritik der gegenwärtigen Gesellschaft, in: derselbe, Gesellschaft im Übergang, S. 145

<sup>9</sup> Siehe *Horkheimer*, Max, Marx heute, in: ders., S. 152.

dreißiger Jahre brachte in den USA den New Deal hervor, der zwar von der konservativen Verfassungsrechtsprechung 1936 blockiert wurde, aber dennoch bis weit in die Nachkriegsjahrzehnte hinein fortwirkte. In Japan hatte der 1936 von Militärs ermordete Finanzpolitiker Korekiyo Takahashi eine auf Staatsausgabensteigerungen und Währungsabwertung gegründete Beschäftigungspolitik eingeleitet, die in wesentlichen Zügen dem rüstungswirtschaftlichen Expansionsprogramm Nazi-Deutschlands ähnelte und ebenfalls eine rasche Reduktion der Arbeitslosigkeit bewirkte. Die beiden letztgenannten Beispiele wecken moralische Störgefühle, aber es gibt auch die Option des demokratischen Interventionismus, realisiert im „Schwedischen Modell“, das von 1932 an von der schwedischen Sozialdemokratie - orientiert an einem ex ante durchdachten Beschäftigungsprogramm - umgesetzt wurde und bis Ende der achtziger Jahre fort dauerte.<sup>10</sup> Die Erfolge interventionistischer Beschäftigungspolitik der dreißiger Jahre lassen sich im Ländervergleich klar erkennen (vgl. Tabelle). In den ersten Jahren der Weltwirtschaftskrise (1930-33), als noch keine umfassende staatliche Beschäftigungspolitik praktiziert wurde, lagen die Arbeitslosenquoten in den meisten Ländern auf den Höchstniveaus. Danach zeigten sich jedoch markante Unterschiede je nach Umfang der staatlichen Expansionsmaßnahmen. In den USA konnte sich, wie erwähnt, der New Deal wegen der konservativen Verfassungsjustiz, die ihn 1936 ausbremste, nicht voll entfalten, so daß die amerikanische Arbeitslosenquote erst mit Kriegseintritt des Landes - dann aber innerhalb kürzester Zeit - auf ein vertretbares Niveau sank.

*Tabelle*  
**Ländervergleich der Arbeitslosenquoten während der  
Großen Depression im Mehrjahresdurchschnitt (%)**

Zeitraum	USA	Großbritannien	Schweden	Deutschland
1930/33	18,2	19,9	18,9	23,7
1934/39	18,2	14,1	13,2	7,0

Quelle: Mitchell, B. R., *European Historical Statistics 1750-1970*, London-Basingstoke 1976 (u. eig. Berechnungen).

Die Kriegswirtschaften des Zweiten Weltkrieges erwiesen sich als ein-  
drucksvoller Erfolgsbeweis für den beschäftigungspolitischen Interventionis-

---

<sup>10</sup> Vgl. Arndt, H. W., *The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties* (1944), London 1972, S. 207 ff.

mus. Vor allem die kriegswirtschaftlichen Erfahrungen der USA und Großbritanniens dienten als Schrittmacher des Nachkriegsinterventionismus. In den USA fiel infolge der kriegsbedingten Staatsausgabensteigerung die Arbeitslosenquote von 17,2 % im Jahr 1939 auf 4,7 % 1942 und 1,2 % im vorletzten Kriegsjahr. Nach Kriegsende verabschiedete der US-Kongreß das „Vollbeschäftigungsgesetz“ (Employment Act)<sup>11</sup>, und bis Ende der sechziger Jahre gehörten Vollbeschäftigung und Abbau sozialökonomischer Unterprivilegierung zu den vorrangigen Zielsetzungen der US-Regierungen. In Großbritannien sowie auch in Kanada und Australien brachte der Zweite Weltkrieg den ordnungspolitischen Übergang zum Wohlfahrtsstaat<sup>12</sup> - sozusagen die angelsächsische Ausgabe der Sozialen Marktwirtschaft. Während der durch den ideologischen Ost-West-Gegensatz und den Kalten Krieg bestimmten Nachkriegsjahrzehnte standen die meisten Regierungen der kapitalistischen Industrieländer unter dem Einfluß des wohlfahrtsstaatlichen Vollbeschäftigungsinterventionismus, so daß trotz Fortbestehens der krassen Unterschiede in der Vermögens- und Einkommensverteilung auf einen breiten Anstieg der realen Masseneinkommen sowie auf den Ausbau sozialstaatlicher Sicherungssysteme hingewirkt wurde. Es ist offenkundig, daß die ideologische Konfrontation mit dem kommunistischen Gegner und die Existenz eines die Massen verbindenden Feindbildes sowohl der inneren Stabilität der kapitalistischen Gesellschaften zu spielten als auch für den Ausbau der Wohlfahrtsstaaten als Katalysator wirkten. Durch den Systemzusammenbruch der realsozialistischen Planwirtschaften entfielen diese trigonometrischen Punkte der politischen Psychologie, und die materiell veränderte historische Situation führte bereits zu weitreichenden gesellschaftspolitischen und ideologischen Veränderungen, in deren Folge die inneren Konflikte der kapitalistischen Länder wieder deutlicher Konturen von Klassenauseinandersetzungen zeigen werden. Die steigende Popularität von Huntingtons These vom Zusammenstoß der großen Weltkulturen scheint ebenfalls eine Neuorientierung der Feindbildkonstrukte zu signalisieren. Andererseits spielen die konsensuellen, konvergenztheoretischen Vorstellungen, die seit den fünfziger Jahren das sozialwissenschaftliche Denken stark beeinflusst hatten, keine Rolle mehr in der Systemdiskussion, obgleich gerade die kata-

---

<sup>11</sup> Vgl. *Borner, Silvio*, Die amerikanische Stabilitätspolitik seit 1946. Strategien und Erfahrungen des Council of Economic Advisers, Bern-Stuttgart 1977.

<sup>12</sup> Vgl. *Merry, D. H./Bruns, G. R.*, Full Employment. The British, Canadian and Australian White Papers, in: *The Economic Record*, Dez. 1945, S. 223-235; *Beveridge, William Henry*, Full Employment in a Free Society, l. c.

strophale Fehlentwicklung der russischen Systemtransformation<sup>13</sup> Anlaß sein müßte, das angemessene Mischverhältnis von marktwirtschaftlicher Allokation und makroökonomischer Planung neu auszutarieren. Ansätze zu gesamtwirtschaftlicher (indikativer) Planung, wie sie in Frankreich und Japan praktiziert worden waren, von der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Herbst 1962<sup>14</sup> vorgeschlagen und selbst von demokratischen US-Politikern<sup>15</sup> noch während der 1970er Jahre vertreten worden waren, verschwanden inzwischen aus der Programmatik selbst von Gewerkschaften und Sozialdemokratie. Der herrschenden Wirtschaftsideologie der liberalistischen (National)Staatsdekonstruktion steht gegenwärtig keine einflußreiche Opposition mehr entgegen. Auch die von Walt Whitman Rostow<sup>16</sup> in den sechziger Jahren mit weltweiter Resonanz verbreitete Fortschrittstheorie, die die hochentwickelten Länder danach typisierte, welche der drei Optionen, Wohlfahrtsstaat, Massenkonsum oder territoriale Machtausdehnung, sie vorzogen, kommt uns heute obsolet vor.

## II. Die politische Ambiguität des Interventionismus

Der Interventionismus hat als Nothelfer aus den Krisen des Kapitalismus bei Kapitalisten kein gutes Standing. Der kapitalistische Wirtschaftsliberalismus kann sich auch nicht mit dauerhafter Vollbeschäftigung anfreunden, die zu gewährleisten der Interventionismus durchaus in der Lage ist, wie selbst Müller-Armack und Röpke konzedieren.<sup>17</sup> Ein bißchen „natürliche“ Arbeitslosigkeit

---

<sup>13</sup> „Die Länder Osteuropas und der GUS konnten in den 80er Jahren zumindest ein langsames Wachstum aufrechterhalten, aber dann erlebten sie einen drastischen Rückgang ihres Pro-Kopf-Einkommens, das gegenüber dem Höchststand in der Mitte der 80er Jahre im Durchschnitt um ein Drittel zurückfiel.“ Siehe *Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen*, Bericht über die menschliche Entwicklung 1996, S. 2.

<sup>14</sup> Vgl. auch Programmierung im Gemeinsamen Markt, Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe A: Sozialwissenschaftliche Schriften, Hannover 1963.

<sup>15</sup> Vgl. *Lanouette*, William J., Humphrey Bill Offers Planning as the Answer, in: *National Observer*, 24. Mai 1975; *Javits*, Jacob K., The Need for National Planning, in: *The Wall Street Journal*, 8. Juli 1975.

<sup>16</sup> Vgl. *Rostow*, Walt Whitman, Stadien wirtschaftlichen Wachstums - eine Alternative zur Marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960 (original: *The Process of Economic Growth*, 2. Aufl., Oxford 1960). Der Unterschied zwischen dem Originaltitel und dem ideologiehaltigen, deutschen Untertitel ist bemerkenswert.

<sup>17</sup> Vgl. in diesem Sinn *Müller-Armack*, Alfred, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (1946), in: Ders., Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Kon-

gehört nach Wunsch und Willen des orthodoxen Neoliberalismus zu einer „funktionierenden“ Marktwirtschaft; und tüchtige Geschäftsleute meiden selten die Frage, ob es nicht auch ein bißchen mehr sein darf. Wie Kalecki in seinem erhellenden Aufsatz von 1943<sup>18</sup> dargelegt hat, ändern sich infolge *dauerhafter* Vollbeschäftigung in einer Demokratie die Verteilungsbedingungen und die Machtposition der Kapitaleseite wird beschnitten. Vollbeschäftigungspolitik ist letztlich eine Machtfrage.

Mit den interventionistischen Veränderungen in der ordnungs- und prozeßpolitischen Praxis vollzog sich auch eine Umorientierung in der Wirtschaftstheorie zugunsten der bereits seit den ersten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts artikulierten Kritik an den wirtschaftsliberalistischen Dogmen der Selbstoptimierung der Konkurrenzwirtschaft und der ihr entsprechenden Konzeption des Laissez-faire. Auf der ordnungspolitischen Ebene kristallisierte sich ein neuer, als „gemischte Wirtschaftsordnung“ bezeichneter Typus heraus, dessen wirtschaftspolitisches Referenzmodell als im weiten Sinn keynesianisch charakterisiert werden kann. Mit „keynesianisch“ ist gemeint, daß bei grundsätzlichem Festhalten am marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus und am kapitalistischen System das Erfordernis anerkannt wurde, durch staatliche Beschäftigungs-, Wachstums- und gegebenenfalls auch Sozial- und Verteilungspolitik sowohl die kontinuierliche und stabile, krisenfreie Dynamik der Entwicklung zu gewährleisten als auch die Teilhabe aller Gesellschaftsmitglieder am technisch-wirtschaftlichen Fortschritt wenigstens explizit vorzusehen. Die Grundlagen des „Keynesianismus“ im hier gemeinten umfassenden Sinn reichen in die ersten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts zurück, und gewisse Parallelen finden sich bereits im Merkantilismus. Die Frühsozialisten, die von der Tradition der utopischen Staatsromane und der Französischen Revolution inspiriert worden waren, die frühen Konjunkturtheoretiker, die deutsche Historische Schule der Nationalökonomie, die Marxsche Theorie und der originäre Institutionalismus<sup>19</sup> nahmen wesentliche Überlegungen des Keynesianismus vorweg. Insbe-

---

zepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration, Freiburg/B 1966, S. 51; *Röpke*, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich 1942, S. 253 f. passim.

<sup>18</sup> *Kalecki*, Michal, Politische Ökonomie der Vollbeschäftigung (1943), in: *Frey*, B. S./*Meissner*, W., Hg., Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt/M 1974, S.176-185.

<sup>19</sup> Zur eingehenden Abgrenzung zwischen dem originären, von Veblen, Commons und Mitchell begründeten Institutionalismus und dem „neuen Institutionalismus“, der eine Erweiterung, aber keineswegs eine grundlegende Kritik neoklassischen Denkens bildet, vgl. den Beitrag von *Norbert Reuter* in diesem Band.

sondere die sozial- und verteilungspolitischen Postulate sowie die Kritik am klassisch-neoklassischen Paradigma eines sich automatisch aus dem Konkurrenzprozeß herausbildenden Vollbeschäftigungsgleichgewichts (Saysches Theorem) finden sich in einer Vielzahl älterer Schriften relativ umfassend ausgeführt.<sup>20</sup> Die unter der Bezeichnung „Keynesianismus“ in Lehrbüchern und den Köpfen der meisten Ökonomen rezipierten Theorie des Interventionismus ist allerdings verhängnisvoll verkürzt<sup>21</sup>, nämlich um Keynes' *Entwicklungstheorie* des Kapitalismus und deren Kern, das Stagnationstheorem.<sup>22</sup> Diese säkulare Perspektive der Keynesschen Theorie stimmt in wesentlichen Punkten mit der Fourastiéschen Theorie des langfristigen Strukturwandels<sup>23</sup> überein.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Als ein markantes Beispiel für ein staatsinterventionistisches Vollbeschäftigungskonzept sei der „Nachfragetheoretiker“ Ludwig Gall erwähnt, dessen Krisentheorie eine klare Gegenposition zur klassischen Neutralitätsthese des Geldes impliziert. Vgl. Gall, Heinrich Ludwig Lambert, Was könnte helfen? Immerwährende Getraidelagerung, um jeder Noth des Mangels und Ueberflusses auf immer zu begegnen und Credit-Scheine durch die Getraidevorräthe verbürgt, um der Alleinherrschaft des Geldes ein Ende zu machen, Trier 1825; Nachdruck: Glashütten/Taunus 1974, S. 37-244; Zinn, Karl Georg, Zur Frühgeschichte des „theoretischen Interventionismus“. Zugleich eine Erinnerung an Heinrich Ludwig Lambert Gall (1794-1863), in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 106, 1986, S. 139-165.

<sup>21</sup> (Fast) jeder Wirtschaftspolitiker wird unter der Bezeichnung Keynesianismus bzw. keynesianische Politik nichts weiter als antizyklische Fiskal- und Geldpolitik verstehen und sich für klug halten, deren Wirkungslosigkeit gegenüber der aktuellen Massenarbeitslosigkeit zu betonen. Dem letzten Punkt würde Keynes selbstverständlich sofort zustimmen (müssen), denn antizyklische Politik sah er ohnehin nur als Notbehelf für den Fall vor, daß die langfristige Stabilisierung der Wirtschaft mißlingt. Die verkürzte Keynes-Rezeption begann schon 1937 mit dem brillanten, aber eben auch Keynes verstümmelnden Aufsatz von Hicks über Keynes' „Allgemeine Theorie“. Allerdings ist die akademische Breitenwirkung der „neoklassischen Synthese“ dem „Bastard-Keynesianismus“ (Joan Robinson) der Lehrbuchliteratur geschuldet, die sich eng an Paul A. Samuelsons Standardversion des Keynesianismus aus den 50er Jahren orientiert. Vgl. Hicks, John Richard, Mr. Keynes and the „Classics“. A Suggested Interpretation, in: *Econometrica*, Bd. 5, 1937, S. 147-159.

<sup>22</sup> Vgl. Keynes, John Maynard, Some Economic Consequences of a Declining Population (1937), in: Ders., *Collected Writings*, Bd. 14, London-Basingstoke 1979, S. 124-133; Ders., *Economic Possibilities for our Grandchildren*, in: Ders., *Collected Writings*, Bd. 9, London-Basingstoke 1972, S. 321-332.

<sup>23</sup> Fourastié, Jean, *Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts* (1949), 2. Aufl., Köln 1969.

<sup>24</sup> Es würde hier zu weit führen, auf die Analogien von Keynes und Fourastié einzugehen, aber es sei doch festgehalten, daß beide Autoren die langfristige Kapitalakkumulation und damit die Wahrscheinlichkeit exponentiellen Wachstums aufgrund ihrer

Beide Autoren gründen ihre Prognosen auf die beiden Grundtendenzen, Produktivitätswachstum bzw. technischen Fortschritt und relative Sättigung bei steigendem Wohlstand und schlußfolgern, daß steigende Massenarbeitslosigkeit unvermeidlich eintreten wird, sofern die Wirtschaftspolitik versäumt, die richtigen Konsequenzen aus der abnehmenden Wachstumsdynamik der hochentwickelten Volkswirtschaften zu ziehen, nämlich Umverteilung von Arbeit und Kaufkraft, um sowohl angebots- als auch nachfrageseitig die Beschäftigung zu stützen.

### III. Theorieselektion unter dem Einfluß der materiellen Verhältnisse

Die Theoriegeschichten der politischen Ökonomie haben die historisch weit zurückreichende Entwicklung des Interventionismus bzw. „Keynesianismus“ meist mehr oder weniger ausführlich gewürdigt, aber nur selten gingen sie auf die Frage ein, warum die klassische und die neoklassische Harmonie- bzw. Gleichgewichtslehre jenen gegenüber ihre Hegemonialstellung - jedenfalls die meiste Zeit - behauptete. Die Antwort ist nicht sehr kompliziert: Die sozialökonomischen Verhältnisse suchen sich die passende theoretische Rechtfertigung, was durchaus einschließt, daß sozialökonomische Theorien den Verhältnissen angepaßt werden. Sozialökonomische Theorie ist Bewußtseinsinhalt, und was ins Bewußtsein dringt, wird in der Regel nicht direkt der materiellen Realität entnommen, sondern diese wird über Interpretationen vermittelt. Realitätsdeutungen und -erklärungen werden in den meisten Fällen als „Glaubenswahrheiten“ übernommen, und nur wenn andere „Glaubenssätze“ verfügbar werden, die mit der Realität besser in Einklang stehen, ergibt sich ein gewisser Zwang, jene durch diese zu ersetzen. Es ist bekannt, daß eher geglaubt wird, was den eigenen Bedürfnissen und Interessen entgegenkommt.<sup>25</sup> Ein übersichtliches Beispiel hierzu bietet die malthusianische Bevölkerungstheorie. Der Siegeszug des Malthusianismus verdrängte im 19. und bis in unser Jahrhundert hinein die ältere, aber realistischere bzw. richtige Bevölkerungslehre des Johann Peter Süssmilch, Begründer der systematischen Bevölkerungswissenschaft. Süss-

---

theoretischen Überlegungen äußerst skeptisch einschätzten; inzwischen wurde ihre Prognose empirisch bestätigt.

<sup>25</sup> Vgl. zur glaubensvermittelten von Weltdeutungen (einschließlich der naturwissenschaftlichen) Zinn, Karl Georg, *Leben oder Lebensstandard? - Zu den anthropologischen Grenzen der Zukunftsbewältigung*, in: Thierse, Wolfgang, Hg., *Ist die Politik noch zu retten? Standpunkte am Ende des 20. Jahrhunderts* (Erhard Eppler zu Ehren), Berlin 1996, S. 258 ff.



milch hatte bereits in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts die Nahrungskapazität der Erde als ausreichend für eine Bevölkerung von sieben Milliarden Menschen veranschlagt.<sup>26</sup> Die Vorherrschaft des Malthusianismus im bevölkerungspolitischen Denken des 19. Jahrhunderts verdankte sich keineswegs der wissenschaftlichen Überlegenheit dieses Paradigmas, sondern seiner ideologischen Funktion für das Besitzbürgertum. Den Pauperismus als eine Folge quasi *naturgesetzlicher Unabänderlichkeiten* vorstellen zu können, gegen die sich mit staatlichen Interventionen nicht angehen ließe, kam verständlicherweise den Interessen einer auf den Status quo verpflichteten Klasse genauso entgegen wie das „eherne Lohngesetz“, dem selbst ein Lassalle auf den Leim kroch. Mit Kategorien vom Schlage „natürlich“, „Schicksal“, „Sachzwang“ und dergleichen hantieren die Status-quo-Ideologen auch heute noch.

Das Verhältnis von wirtschaftstheoretischen Deutungen und den darauf gegründeten Ordnungsentwürfen einerseits und der realgeschichtlichen Entwicklung andererseits ist asymmetrisch. Wie schon bemerkt, bestimmt nicht die ökonomische Theorie die ökonomische Wirklichkeit, sondern die realgeschichtlichen Kräfte suchen sich die ihr opportune ideologische Kostümierung. Das erwähnte Beispiel der Kooperation von deutscher Großindustrie und Nationalsozialisten belegt, daß es keinen notwendigen Zusammenhang von Kapitalismus und Marktwirtschaft gibt, sondern daß die Wahl der Ordnung eine Frage machtpolitischer Opportunität ist. Daß nicht die demokratischen Parteien und Politiker, sondern der deutsche Faschismus als Retter aus Not und Massenarbeitslosigkeit auftrat, ist ein deprimierendes Faktum, aber eben ein Faktum. In der moralisch sympathischen, aber wissenschaftlich dubiosen Absicht, den Erfolg der interventionistischen Maßnahmen der Nationalsozialisten zu relativieren, wird regelmäßig hervorgehoben, daß eine Vielzahl von Vorschlägen zur staatlichen Beschäftigungspolitik - einschließlich zum Bau von Autobahnen - längst vor 1933 propagiert worden waren, so daß vom Hitler-Regime nur aufgegriffen und fortgeführt wurde, was längst bekannt war.<sup>27</sup> Damit wird aber nicht nur das Versagen der demokratischen Parteien und Politiker in der Endphase der Weimarer Republik nur noch deutlicher hervorgehoben - hatten sie doch weder die Notwendigkeit noch die bestehenden Möglichkeiten erkannt,

---

<sup>26</sup> Vgl. *Süssmilch*, Johann Peter, Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus Geburt, Tod und Fortpflanzung desselben erwiesen (1741), Neuauflage in 3 Bdn., Göttingen 1988.

<sup>27</sup> Vgl. zur Übersicht *Bombach, G./Ramser, H.-J./Timmermann, M./Wittmann, W.*, Hg., Der Keynesianismus, Bd. II: Die beschäftigungspolitische Diskussion vor Keynes in Deutschland. Dokumente und Kommentare, Berlin-Heidelberg-New York 1976.



mittels eines unter Umständen bis zur verwaltungswirtschaftlichen Ordnung expandierenden Interventionismus Krise und Massenarbeitslosigkeit rasch zu überwinden -, sondern es erweist sich auch die Dialektik der Ordnungspolitik: sie bewegt sich in Gegenrichtung zur bisherigen, wenn der Erhalt der Produktionsverhältnisse es fordert. Die Nazis hatten ihre politische Massenzustimmung nicht zuletzt ihrem Versprechen zu verdanken, die verheerende Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Je größer die Arbeitslosigkeit, desto höher die Zahl der potentiellen Nazis,<sup>28</sup> und das *Ausmaß* der *deutschen* Arbeitslosigkeit nach 1930 erklärte sich nur teilweise durch die internationale Krise; der andere Teil war hausgemacht - Folge der Brüning'schen Deflationspolitik.<sup>29</sup>

## **B. Soziale Marktwirtschaft - Auf dem Mittelweg zur Vergangenheit**

### **I. Die Soziale Marktwirtschaft: Ihr Anspruch**

Die Soziale Marktwirtschaft erscheint auf den ersten Blick nur eine ordnungspolitische Option neben vielen anderen zu sein, aber ihr ursprünglicher Anspruch war weit höher gestellt. Gedacht war sie als etwas völlig Neues, als eine Ordnung, die gleichermaßen Distanz wahrt vom konservativen Kapitalismus der liberalistischen Orthodoxie als auch von den kollektivistischen Verwaltungswirtschaften. Müller-Armack formulierte den Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft 1946<sup>30</sup> in einer historischen Situation größter Zukunftsungeißheit, als eine neue Ordnung unabdingbar und ein grundlegender Neubeginn möglich erschienen. Es ging um einen „Dritten Weg“, aber nicht einen zwischen Kapitalismus und Kommunismus, wie gelegentlich behauptet wird, sondern um einen dritten ordnungspolitischen Weg im Rahmen des Kapitalismus.

---

<sup>28</sup> Die Wahlerfolge der Nationalsozialisten reichten jedoch in keinem Fall zur absoluten Mehrheit - selbst nicht bei den Wahlen vom März 1933. Ohne die Steigbügelhalter aus dem konservativen Lager und die Unterstützung seitens der Kapitalfraktion hätte Hitler die Macht nicht „ergreifen“ können.

<sup>29</sup> Zum internationalen Vergleich der Arbeitslosenquoten siehe Tabelle 1.

<sup>30</sup> *Müller-Armack*, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (1946), S. 19-170. Der Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ wurde nach Angabe von Andreas Müller-Armack bereits während des Zweiten Weltkriegs geprägt. Vgl. *Müller-Armack*, Andreas, Alfred *Müller-Armack*, in: *Bundeszentrale für politische Bildung*, Hg., *Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive*, Bonn o. J., S. 115.

Dieses Konzept basierte auf Vorarbeiten. Es hat fast symbolische Bedeutung, daß Müller-Armack, der seine wissenschaftliche Laufbahn als innerlich überzeugter Anhänger des Faschismus begonnen hatte<sup>31</sup>, bei seinem Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft stärkstens von einem Emigranten inspiriert wurde, nämlich von Wilhelm Röpke, der vor dem Faschismus ins Exil - erst in die Türkei, dann in die Schweiz - fliehen mußte. Die Idee des „Dritten Weges“ hatte Röpke erstmals 1937 in seiner Schrift „Die Lehre von der Wirtschaft“ ausgeführt und in späteren Publikationen vertieft.<sup>32</sup> Die Soziale Marktwirtschaft, als „dritte wirtschaftspolitische Form“,<sup>33</sup> besteht aus dem Marktsystem als „tragendem Gerüst..., nur daß dies eben keine sich selbst überlassene, liberale (sic, KGZ) Marktwirtschaft, sondern eine bewußt gesteuerte, und zwar sozial gesteuerte Marktwirtschaft sein soll.“<sup>34</sup> Im Text von 1946 führt Müller-Armack nur wenige Schriften bzw. Autoren ausdrücklich als Bezugsquellen seiner Überlegungen an.<sup>35</sup> Um so deutlicher tritt daher der Einfluß Röpkes auf die Gedankenführung Müller-Armacks hervor, wenn er auch die kompromißlosen Zuspitzungen Röpkes umgeht und dessen Formulierungsschärfe meidet. Auf die praktische Wirtschaftspolitik hatte Müller-Armacks Entwurf weit weniger Einfluß, als der populäre Name der Wirtschaftsordnung, Soziale Markt-

---

<sup>31</sup> *Müller-Armack*, Alfred, Entwicklungsgesetze des Kapitalismus. Ökonomische, geschichtstheoretische und soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung, Berlin 1932; Ders., Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich, Berlin 1933. Zur ideologischen Entwicklung Müller-Armacks vgl. *Haselbach*, Dieter, Nation, Gott und Markt - Mythos und gesellschaftliche Integration bei Müller-Armack, in: *Greven*, Michael Th./*Kühler*, Peter/*Schmitz*, Manfred, Hg., Politikwissenschaft als Kritische Theorie. Festschrift für Kurt Lenk, Baden-Baden 1994, S. 215-230.

<sup>32</sup> Vgl. *Röpke*, Wilhelm, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Erlenbach-Zürich 1942. - Röpke gilt zwar als „Liberaler“ und artikulierte sich seit den 1950er Jahren - etwa in einer polemischen Kontroverse mit Erich Schneider - als ein vehementer Gegner keynesianischen Interventionismus, aber Röpke sah seine theoriegeschichtlichen Wurzeln nicht bei den klassischen Ökonomen, sondern nennt als „Vorläufer“ Sismondi, Proudhon, Riehl, Krapotkin und Le Play (*Röpke*, S. 308 passim). Seine äußerst scharfe Kritik am Laisser-faire-Kapitalismus und dem orthodoxen Liberalismus sowie seine historische Grundthese, daß erst infolge des Versagens jenes Wirtschaftssystems Bolschewismus, Faschismus und die weniger totalitären, interventionistischen Ordnungsformen provoziert wurden, liest sich vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Renaissance eines globalisierten Laisser-faire als Menetekel (*Röpke*, S. 177 ff. passim).

<sup>33</sup> *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung, S. 109.

<sup>34</sup> Ebenda.

<sup>35</sup> Die kleine Zahl erlaubt, die Namen hier vollständig anzuführen: William *Beveridge*, Franz *Böhm*, Walter *Eucken*, Friedrich August von *Hayek*, Leonard *Miksch*, Ludwig von *Mises*, Wilhelm *Röpke* und Adolf *Weber*.

wirtschaft, der Öffentlichkeit Glauben macht. Die gegenüber den Interessen von Banken und Industrie recht geschmeidige, wirtschaftsliberalistische Haltung Ludwig Erhards bestimmte seit der Währungsreform 1948 die Regeneration alter Strukturen unter neuen Bedingungen.<sup>36</sup> Andrew Shonfield charakterisierte die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung Ende der sechziger Jahre als „organisierte freie Marktwirtschaft“ und verglich Erhards Konzept mit der liberalen Position im viktorianischen England: „freieren Handel als Antwort auf autoritäre Willkür“ - selbstverständlich modifiziert durch die veränderte gesellschaftliche Situation.<sup>37</sup>

Zum Zeitpunkt der Erstveröffentlichung nahm Müller-Armacks Reformschrift neben den radikal wirtschaftsliberalistischen, den ordoliberalen und vor allem den sozialistischen Vorstellungen der Zeitgenossen keinen prominenten Platz ein. Im Unterschied zu den „radikalen“ Positionen verband Müller-Armack jedoch Elemente verschiedener Herkunft und zeigte dabei das berühmte „Augenmaß“ der politischen Mitte, die bekanntlich keinen Absolut-

---

<sup>36</sup> In den populären bis propagandistischen Darstellungen der Sozialen Marktwirtschaft tritt denn auch Müller-Armack als „Theoretiker“ weit hinter den vermeintlichen „Vater“ der Sozialen Marktwirtschaft zurück. Symptomatisch etwa die Formulierungen in dem von der Bundeszentrale herausgegebenen Sammelbändchen „Soziale Marktwirtschaft“: „Die Währungs- und Wirtschaftsreform vom Sommer 1948 gilt als die Geburtsstunde der Sozialen Marktwirtschaft. Die maßgeblich von Ludwig Erhard gestaltete und durchgesetzte Wirtschaftsreform entwickelte sich aus Trümmern und Zerstörung, die das nationalsozialistische Terrorregime hinterlassen hatte. Ihr Erfolg: ein beispielloser Aufstieg aus dem Nichts in einen Staat, der heute zu den reichsten Ländern der Erde gehört.“ Ebd., S. 196. - Daß der Kapitalstock bzw. die Kapazität der deutschen Industrie im Krieg weit weniger zerstört worden war als die Verkehrsinfrastruktur und der Wohnungsbestand, daß qualifizierte Arbeitskräfte (= Humankapital) für den Wiederaufbau zur Verfügung standen und daß die Bundesrepublik in den ersten Jahren keine Rüstung finanzieren mußte, wird in jenem Typus von Jubelschriften wohlweislich verschwiegen. Vgl. zum industriellen Kapitalstock im Nachkriegsdeutschland, *Abelshäuser*, Werner, Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Frankfurt/M 1983, S. 20 ff.

<sup>37</sup> „Niederlage, Teilung und Chaos, die Deutschland in den 40er Jahren erlebte, löschten das Erbe der Vergangenheit nicht aus; nur vorübergehend wurde dadurch der Druck der Geschichte aufgehoben. Als die Deutschen in den Westzonen ihre Wirtschaft zu rekonstruieren begannen, bauten sie auf dem vertrauten Fundament und Plan; vieles davon ließ sich mit bloßem Auge gar nicht erkennen, so daß es war, als ob sie von einem Archäologen geführt worden wären, der sich auch blind in seiner Lieblingsruine zurechtfindet.“ Siehe *Shonfield*, Andrew, Organisierte freie Marktwirtschaft: Bundesrepublik Deutschland (1968), in: *Narr*, Wolf-Dieter/*Thranhardt*, Dietrich, Hg., Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Entwicklung, Struktur, Königstein/Ts 1979, S. 115.

punkt darstellt, sondern mit den historischen Koordinaten der jeweiligen Situation verschoben wird. In diesem Kompromißkonzept, der „irenischen Formel“, wie Müller-Armack die auf sozialen Frieden hin orientierte Grundidee der Sozialen Marktwirtschaft charakterisierte, bestand die Kompatibilität seiner Vorstellungen mit den sich nach 1945 herausbildenden politischen Konstellationen. Daß sich die Soziale Marktwirtschaft als Leitbild gegen andere Zukunftsmodelle durchsetzte, ist den besonderen historischen Bedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg geschuldet: Ost-West-Gegensatz, Einfluß der Westalliierten auf die politische und verfassungsrechtliche Regeneration Westdeutschlands mit der klaren Zielsetzung eines entschiedenen demokratischen Aufbaus unter prinzipieller Beibehaltung des kapitalistischen Systems und schließlich der mehrheitlichen Abneigung der westdeutschen Wählerinnen und Wähler gegen einen Wechsel des Wirtschaftssystems, nachdem die Währungsreform 1948 die Erwartung gestärkt hatte, der Wiederaufbau ließe sich am schnellsten durch die von Ludwig Erhard propagierte Erneuerung der kapitalistischen Unternehmerwirtschaft erreichen.

## II. Die antikapitalistische Programmatik nach Kriegsende

Nach Ende des Zweiten Weltkriegs standen recht unterschiedliche Reformkonzepte für den von der Mehrheit erhofften Neubeginn zur Diskussion<sup>38</sup>, und sozialistische Alternativen fanden anfangs Befürworter selbst in der erst nach Kriegsende gegründeten Christlich Demokratischen Union. Als ein herausragender Beleg für die Verbindung von sozialistischen und christlichen Wertvorstellungen gilt zu Recht das Ahlener Wirtschaftsprogramm der CDU für Nordrhein-Westfalen vom 3. Februar 1947<sup>39</sup> (= „Ahlener Programm“). Das Ahlener Programm liest sich heute, unter dem Eindruck von Massenarbeitslosigkeit, steigender sozialer Armut und der neuen Vormachtstellung des global agierenden Großkapitals von Industrie und Finanzsektor wie eine prophetische Botschaft, die verharmlost und durch verheuchelte Falschauslegungen verdreht wurde. Doch der Originaltext spricht eine völlig klare Sprache:

„Das kapitalistische Wirtschaftssystem ist den staatlichen und sozialen Lebensinteressen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden. Nach dem furchtbaren politischen,

---

<sup>38</sup> Vgl. *Huster, Ernst-Ulrich/Kraiker, Gerhard/Scherer, Burkhard/Schlotmann, Friedrich-Karl/Welteke, Marianne*, Determinanten der westdeutschen Restauration, Frankfurt/M 1972.

<sup>39</sup> Abgedruckt in: *Huster u.a.*, Determinanten, S. 424-429.

wirtschaftlichen und sozialen Zusammenbruch als Folge einer verbrecherischen Machtpolitik kann nur eine Neuordnung von Grund aus erfolgen. Inhalt und Ziel dieser sozialen und wirtschaftlichen Neuordnung kann nicht mehr das kapitalistische Gewinn- und Machtstreben, sondern nur das Wohlergehen unseres Volkes sein. Durch eine gemeinwirtschaftliche Ordnung soll das deutsche Volk eine Wirtschafts- und Sozialverfassung erhalten, die dem Recht und der Würde des Menschen entspricht, dem geistigen und materiellen Aufbau unseres Volkes dient und den inneren und äußeren Frieden sichert.

In dieser Erkenntnis hat das Parteiprogramm der CDU vom März 1946 folgende Grundsätze aufgestellt:

Ziel aller Wirtschaft ist die Bedarfsdeckung des Volkes. Die Wirtschaft hat der Entfaltung der schaffenden Kräfte des Menschen und der Gemeinschaft zu dienen. Ausgangspunkt aller Wirtschaft ist die Anerkennung der Persönlichkeit. Freiheit der Person auf wirtschaftlichem und Freiheit auf politischem Gebiet hängen eng zusammen. Die Gestaltung und Führung der Wirtschaft darf dem einzelnen nicht die Freiheit seiner Person nehmen.

Daher ist notwendig:

Stärkung der wirtschaftlichen Stellung und Freiheit des einzelnen, Verhinderung der Zusammenballung wirtschaftlicher Kräfte in der Hand von Einzelpersonen, von Gesellschaften, von privaten oder öffentlichen Organisationen, durch die die wirtschaftliche und politische Freiheit gefährdet werden könnte. Kohle ist das entscheidende Produkt der gesamten deutschen Volkswirtschaft. Wir fordern die Vergesellschaftung der Bergwerke.

Im Verfolg dieser Grundsätze ist nunmehr von der CDU folgendes Programm für die Neuordnung der Wirtschaft beschlossen worden: ...<sup>40</sup>

Das Ahlener Programm ist jedoch kein rein programmatisches, sondern auch ein analytisches Dokument, in dem Einsichten dargelegt werden, die auch auf die gegenwärtige Situation zutreffen. Wenn beispielsweise die Macht monopolistischer Industrie und der Großbanken in der Weimarer Republik kritisiert und auf die daraus resultierenden Zerstörungswirkungen für die Demokratie hingewiesen wird, so stellt sich die Frage, ob und warum solche Macht heute weniger bedenklich sein sollte.<sup>41</sup>

„Die Zeit vor 1933 hat zu große Zusammenballungen industrieller Unternehmungen gebracht. Diese bekamen dadurch einen monopolartigen Charakter. Sie wurden für die Öffentlichkeit undurchsichtig und unkontrollierbar. Wenn der Aktienbesitz der großen industriellen Unternehmungen, abgesehen von wenigen Ausnahmen, wie z. B. Krupp, auch stark gestreut war, so wurde doch die Zusammensetzung des Aufsichtsrats und

---

<sup>40</sup> Siehe ebd., S. 424.

<sup>41</sup> Vgl. *Bury, Hans Martin/Schmidt, Thomas, Das Banken-Kartell. Die Verflechtungen von Geld, Macht und Politik*, München 1996.

Vorstandes infolge der Vertretung der zahlreichen Aktionäre durch wenige Banken von einem verhältnismäßig kleinen Kreis von Personen bestimmt. Die zu dem engen Kreis der Vertreter der Großbanken und der großen industriellen Unternehmungen gehörigen Personen hatten infolgedessen eine zu große wirtschaftliche Macht und damit zu große politische Macht.<sup>42</sup>

Die neue Struktur der deutschen Wirtschaft muß davon ausgehen, daß die Zeit der unumschränkten Herrschaft des privaten Kapitalismus vorbei ist. Es muß aber ebenso vermieden werden, daß der private Kapitalismus durch Staatskapitalismus ersetzt wird, der noch gefährlicher für die politische und wirtschaftliche Freiheit des einzelnen sein würde. Es muß eine neue Struktur der Wirtschaft gesucht werden, die die Mängel der Vergangenheit vermeidet und die Möglichkeit zu technischem Fortschritt und zur schöpferischen Initiative des einzelnen läßt.“<sup>43</sup>

Explizit sozialistische und planwirtschaftliche Reformvorstellungen wurden jedoch bereits vor der Währungsreform wieder zurückgedrängt, was jedoch keineswegs bedeutete, daß damit auch zugleich die an sie geknüpften Erwartungen einer auf humanistische Werte gegründeten neuen Gesellschaftsordnung aus dem Bewußtsein der Menschen verschwanden. Nur erschien es nach Gründung der Bundesrepublik, deren Grundgesetz in einigen Artikeln durchaus noch Einflüsse sozialistischer Ideen aufweist (beispielsweise im Gebot der Sozialpflichtigkeit des Eigentums; Art. 14, II GG und im Art. 15 GG, dem „Enteignungsartikel“) einer wachsenden Mehrheit nicht mehr erforderlich, einen völlig neuen Weg einzuschlagen, um das bessere Morgen zu erreichen, sondern die Bevölkerung entschied sich in Wahlen gegen einen grundsätzlichen Richtungswechsel und für die Parole „Keine Experimente“.<sup>44</sup> Der auflebende Ost-West-Systemkonflikt und die Westintegration der Bundesrepublik Deutschland kanalisieren die weitere sozialökonomische Regeneration in restaurativer Richtung. Es erfolgten weder prinzipielle Veränderungen der Eigentumsverhältnisse noch wurden die Verteilungsdifferenzen eingeebnet oder das Machtungleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit aufgrund verfassungsrechtlicher oder ordnungspolitischer Vorgaben beseitigt. Vielmehr waren bereits durch die Währungsreform, die die Sachvermögensbesitzer zu den neuen alten Herren der Wirtschaft gemacht hatte, die Rahmenbedingungen für die folgende Befestigung der überkommenen sozialökonomischen Strukturen vorgegeben. Mitbestimmungsrechte wurden erst durch Streiks erkämpft, und das Prinzip der paritätischen Mitbestimmung blieb von Anfang an auf die Montanindustrie be-

---

<sup>42</sup> Huster u.a., Determinanten, S. 426.

<sup>43</sup> Ebd.

<sup>44</sup> So lautete der von der CDU vor den Bundestagswahlen 1957 plakatierte Slogan, der die damalige Mehrheitsstimmung treffend aufgriff.

schränkt und bedeutet inzwischen kaum mehr als einen ordnungspolitischen Erinnerungsposten. Während der fünfziger Jahre sank die Lohnquote; der Lohnanstieg blieb hinter dem Produktivitätswachstum zurück, aber die steigenden Gewinneinkommen flossen - im Unterschied zur jüngeren Vergangenheit - als Investitionen und mehr und mehr auch als Luxusgüternachfrage in den Kreislauf zurück. Arbeitszeitverkürzungen mußten ebenfalls erstreikt werden, während die gesetzlichen Arbeitszeitregelungen (Arbeitszeitordnung) des nationalsozialistischen Regimes bestehen blieben. Die bundesdeutsche Wirtschaftsordnung ist also kein Ergebnis eines vernunftbestimmten Entwurfs im Sinn der akkuraten, gewollten Umsetzung der ordnungstheoretischen Vorgabe der Sozialen Marktwirtschaft, sondern die politischen Vorgaben aus der Gründungszeit der Republik hatten den Charakter der sozialökonomischen Regeneration weitestgehend vorgeprägt. Die für die reale Gestaltung der Verhältnisse maßgeblichen Machtgruppen selektierten dann sozusagen die ihnen passende Ordnungstheorie und modifizierten sie für den ideologischen Alltagsgebrauch politischen Handelns. Die Soziale Marktwirtschaft Müller-Armacks war zur sozialen Marktwirtschaft Ludwig Erhards modifiziert worden, und Erhard war kein vehementer Verfechter der sozialen, sondern der freien Marktwirtschaft,<sup>45</sup> was die zunehmenden Differenzen zwischen ihm und Müller-Armack verständlich machte.

### III. Die Sedimentierung der Sozialen Marktwirtschaft

Im Rückblick treten vier ordnungs- bzw. wirtschaftstheoretische Strömungen als Referenzmuster der Entwicklung des bundesdeutschen Wirtschaftssystems hervor. In der Anfangsphase galten der Ordoliberalismus der Freiburger Schule - konzentriert auf die Person Walter Euckens - und Müller-Armacks Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft als theoretische Bezugsquellen. Die Rezession 1966/67 hob zeitweilig den auf kurzfristige Konjunkturpolitik verkürzten Keynesianismus<sup>46</sup> aufs Podest, aber schon in der ersten Hälfte der sieb-

---

<sup>45</sup> Vgl. *Hentschel*, Volker, Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, Bonn-Landsberg 1996.

<sup>46</sup> Keynes war zwar kein historischer Nationalökonom im Sinn der Historischen Schule oder des amerikanischen Institutionalismus, aber es stand für ihn außer Frage, daß sich Wirtschaftssysteme im Verlauf der Geschichte *fundamental* verändern und der Kapitalismus gerade aufgrund seiner herausragenden Wachstumsdynamik die Voraussetzungen weiteren Wachstums allmählich auflösen würde. Bekanntlich sieht Keynes in *reifen* Volkswirtschaften die entscheidende Wachstumsgrenze nachfrageseitig bedingt.



ziger Jahre wurde er allmählich vom Monetarismus verdrängt, dem sich die Deutsche Bundesbank seit 1973 verschrieben hatte. Mit Beginn der Wachstumsreduktion und des Trends steigender Arbeitslosigkeit wurden nach 1975 zwar nochmals keynesianische Beschäftigungsprogramme, und zwar durchaus mit Erfolg praktiziert, da es sich aber bei der weltweiten Krise um keinen rein konjunkturellen Einbruch, sondern um den Beginn einer neuen Entwicklungsphase, nämlich den Übergang zur Stagnation, handelte, mündete die an der Theorie der antizyklischen Konjunktursteuerung ausgerichtete Politik notwendig im dauerhaften Anstieg der Staatsverschuldung.<sup>47</sup> Die Wirtschaftspolitik stand an einer Wegscheide: entweder weitreichende Reformen, die Vollbeschäftigung auch bei anhaltender Wachstumsreduktion hätten gewährleisten müssen und damit letztlich einem Systemwandel gleichgekommen wären, oder Rückzug des Staates aus der beschäftigungspolitischen und sozialstaatlichen Verantwortung, was bedeutete, den Weg der Deregulierung, Privatisierung, Entstaatlichung einzuschlagen. Unter der Bezeichnung „Angebotspolitik“ und wissenschaftlich gestützt von der neoklassischen Wirtschaftstheorie breitete sich in den achtziger Jahren ausgehend von den USA<sup>48</sup> und Großbritannien ein

---

Keynes' Stagnationsprognose erlitt jedoch das gleiche Schicksal wie die des französischen „Tertiärisierungstheoretikers“ Jean Fourastié: Sie wurde nicht ernst genommen. Selbst die meisten, mittlerweile nur noch recht selten in den Massenmedien zu Wort kommenden Keynes-Anhänger sind sich weder des präzisen Inhalts noch gar der Tragweite seines Stagnationstheorems bewußt. Vgl. *Munsberg*, Hendrik, Spiel mit dem Feuer, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 299, vom 28./29. Dez. 1996, S. 4.

<sup>47</sup> Die Aufschwungsphasen waren zu schwach, um die in der vorhergehenden Flaute aufgelaufene Staatsverschuldung wieder abzutragen. Vielmehr blieb das Wirtschaftswachstum auch noch im Aufschwung auf die Stütze staatlicher Nachfragepolitik angewiesen. Dies ist bis heute so geblieben, und daher steigt die öffentliche Verschuldung weiter an - in fast allen OECD-Ländern.

<sup>48</sup> Die relativ niedrige offizielle Arbeitslosenquote sowie die im Vergleich zur Europäischen Union höheren Wachstumsraten der USA vermitteln ein völlig falsches Bild. Die neuen Arbeitsplätze in den USA entstehen fast ausschließlich im Dienstleistungssektor und entfallen zum großen Teil, wenn auch nicht ausschließlich, auf prekäre und Teilzeitarbeitsverhältnisse. Lester Thurow und andere haben wiederholt vorgerechnet, daß die tatsächliche US-Arbeitslosigkeit im zweistelligen Bereich liegt. Das Phänomen der „working poor“ signalisiert zudem, in welche Richtung die US-Beschäftigungspolitik wirkte. Die relativ hohen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts gehen mit einem im Vergleich zu Europa weit geringeren Produktivitätszuwachs einher. Daher erreichte der Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens in den USA während der vergangenen Dekade nur etwa die Hälfte des europäischen Vergleichswertes. Immerhin bleibt die Tatsache des relativ hohen gesamtwirtschaftlichen Wachstums erklärungsbedürftig. Hierbei spielten sowohl die extrem hohen Haushaltsdefizite (= staatliche Nachfrage) als auch die demographische Entwicklung eine wesentliche Rolle. Letztere brachte einen



neuer Marktwirtschaftspurismus aus, der von seinen Kritikern als Neo-Laissez-faire, von seinen Anhängern als „Umbau“ oder gar als „Rückkehr“ zur Sozialen Marktwirtschaft bezeichnet wird.

Müller-Armacks ordnungspolitische Umrißzeichnung aus dem Jahr 1946 bildete nur eine der in der realgeschichtlichen Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik als Referenzschriften benutzten Zitationsquelle. Weit einflußreicher waren die Schriften der ordoliberalen Freiburger Schule und später - nach dem keynesianischen Intermezzo von 1967 bis Ende der 70er Jahre - die neoklassischen Kanoniker des Monetarismus und der Angebotspolitik. In den Düsseldorfer Leitsätzen vom Sommer 1949, mit denen sich die CDU zur ersten Bundestagswahl präsentiert hatte und die den Müller-Armackschen Begriff der „Sozialen Marktwirtschaft“ zur „sozialen Marktwirtschaft“ verkleinerten, ihm aber zugleich zu seiner öffentlichen Wirkung verhalfen, war bereits die klare Hinwendung zum Ordoliberalismus und damit eine Abkehr vom Ahlener Programm erfolgt. Dies bedeutete eine implizite Distanzierung von Müller-Armacks Vision der Sozialen Marktwirtschaft. Das „Soziale“ wurde unter dem Einfluß Ludwig Erhards mehr und mehr nur noch als Ausfluß freien Wettbewerbs geduldet, und die Abgrenzung gegen die „freie Marktwirtschaft liberalistischer Prägung“ artikulierte sich nur noch in der Forderung nach Monopolkontrolle und aktiver Wettbewerbspolitik.<sup>49</sup> Es ging längst nicht mehr um eine „Neuordnung von Grund auf“, wie im Ahlener Programm formuliert worden war. Die Abgrenzung zum Laissez-faire im Sinn der ordoliberalen Marktwirtschaftskonzeption betonte den „Wettbewerb als Aufgabe“ (Leonard Miksch), ohne der Sozial- und Verteilungspolitik noch starkes Gewicht zu geben. Eucken bestritt - wie die Neoklassiker, von denen er sich keineswegs distanzierte hatte,<sup>50</sup> - daß die kapitalistische Marktwirtschaft endogen Krisen erzeuge, und

---

Zuwachs junger Haushalte, die bekanntlich zu hoher Konsumintensität neigen (= hohe Konsumquote; Aufnahme von Konsumkrediten, Hypotheken). Vgl. *Thurow*, Lester, Die Illusion vom Jobwunder, in: *Die Zeit*, Nr. 44, 25. Oktober 1996.

<sup>49</sup> „Die 'soziale Marktwirtschaft' steht auch im Gegensatz zur sogenannten 'freien Wirtschaft' liberalistischer Prägung. Um einen Rückfall in die 'freie Wirtschaft' zu vermeiden, ist zur Sicherung des Leistungswettbewerbs die unabhängige Monopolkontrolle nötig. Denn so wenig der Staat oder halböffentliche Stellen die gewerbliche Wirtschaft und einzelne Märkte lenken sollen, so wenig dürfen Privatpersonen und private Verbände derartige Lenkungsaufgaben übernehmen.“ Siehe Düsseldorfer Leitsätze der CDU/CSU vom 15. Juli 1949, in: *Huster*, l. c., S. 432.

<sup>50</sup> Helmut Arndt bemerkte Anfang der fünfziger Jahre bei allem Respekt ein wenig ambivalent: „Walter Eucken hat zwar die herkömmlichen Ausgangspositionen der Theorie noch nicht grundsätzlich angetastet. Aber er hat den grundsätzlichen Schritt

daher sei auch keine aktive Konjunktur- und Beschäftigungspolitik erforderlich.<sup>51</sup> Müller-Armack und noch weitaus deutlicher Röpke sahen hingegen konjunkturpolitische Steuerung als unabdingbar, um eine Wiederholung der (großen) Krisen zu unterbinden. Die jüngere Entwicklung der bundesdeutschen Wirtschaftspolitik, die sich durch Entstaatlichung, Überliberalisierung und grobe Vernachlässigung der nachfrageseitigen Beschäftigungssicherung in eine Dilemma-Situation manövriert hat - entweder weiter so in die Katastrophe oder umfassende interventionistische Eingriffe -, erscheint nicht mehr so überraschend, wenn erinnert wird, daß die „Soziale“ Marktwirtschaft keinen Wechsel des Wirtschaftssystems, sondern nur ein historisch opportunes Ordnungskonzept zur Regeneration des Systems darstellte.

### C. Der Mythos geht solange zum Volk bis es revoltiert

Die erste Hälfte unseres Jahrhunderts war eine Zeit der politischen und gesellschaftlichen Katastrophen. Doch in die erste Jahrhunderthälfte fällt auch die Durchsetzung der Demokratie und des modernen Sozialstaats in Deutschland. Heute, nach einem halben Jahrhundert friedlicher Entwicklung in Mitteleuropa, nach Jahrzehnten fortlaufenden Wirtschaftswachstums und einer historisch beispiellosen Reichtumsanhäufung in Händen der mittleren und oberen Gesellschaftsschichten wäre zu erwarten gewesen, daß Armut und Mangel endgültig überwunden, das Ziel sozialer Gerechtigkeit in greifbare Nähe gerückt und der kulturelle Gemeinschaftsbedarf mit Vorrang befriedigt worden wären. Doch Ökonomie und Gesellschaft befinden sich in der zweiten großen Wirtschaftskrise unseres Jahrhunderts, und die indirekten Folgen der Krise beginnen, auch die demokratischen Grundwerte aufzuweichen. Das Grundgesetz, die beste demokratische Verfassung in der bisherigen deutschen Geschichte, erlitt verletzende Änderungen. Der Sozialstaat steht in Frage. Die Wirtschaftsordnung, die

---

getan, um die Wirtschaftstheorie wieder an die Erfahrung anzuschließen.“ Siehe *Arndt*, Helmut, *Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft*, Berlin 1952, S. 5.

<sup>51</sup> Allerdings sieht Euckens Ordnungstheorie einen Mechanismus vor, der eine Art „eingebauten Stabilisator“ gegen Inflation *und* Deflation darstellt, nämlich die *Warenreservewährung*. Diese wichtige Ordnungskomponente, die Eucken keineswegs als einen „bizarren Einfall“ verstand, wie häufig abwertend bemerkt wird, sofern überhaupt auf diesen Aspekt der Euckenschen Ordnungstheorie hingewiesen wird, geht auf den Graham-Plan aus den dreißiger Jahren zurück. Vgl. *Eucken*, Walter, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, hg. v. E. *Eucken* u. K. P. *Hensel*, 2. Aufl., Tübingen-Zürich 1955, S. 261 ff.

als Soziale Marktwirtschaft entworfen wurde, wird entkernt. Der Umbau der Volkswirtschaft nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten überantwortet Menschenwürde und Kultur der gutdünkenden Wohltätigkeit und dem Kalkül der Sponsoren.

Die ursprüngliche Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft ließ zwar Spielräume für Interpretationen bei der Umsetzung der Vorgaben, und Müller-Armacks „irenische Formel“ begünstigte Kompromisse und flexible Anpassung an veränderte Situationen, aber die im Entwurf der Sozialen Marktwirtschaft formulierten Grundprinzipien stehen in krassem Gegensatz sowohl zu der anti-interventionistischen Doktrin von Monetarismus bzw. Neoklassik als auch zu der völlig einseitigen Angebotspolitik angelsächsischer Herkunft. Die geistigen Väter der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung - namentlich Müller-Armack und Eucken - mögen im Hinblick auf die wirtschaftspolitischen Stabilisierungsmöglichkeiten kapitalistischer Konkurrenzwirtschaften zu optimistisch gewesen sein, und deshalb enthalten ihre Ordnungsentwürfe keine zureichenden Konzepte für Krisen des gegenwärtigen Ausmaßes, aber Müller-Armacks Originaltext von 1946 enthält doch Hinweise darauf, daß bei extremer Arbeitslosigkeit Hilfe (nur) von ausgreifendem Interventionismus zu erwarten ist, und daß die problematischen Nebenwirkungen eines Notstandsinterventionismus gegebenenfalls als das kleinere Übel in Kauf zu nehmen sind.

Die ideologische Reaktion auf die Krise brachte neue Schicksalsmythen hervor, die jahrtausendealte Mentalität ansprechen: Wir sind bloß hilflose Menschen. Wir können eigentlich gar nichts tun. Wir müssen abwarten und hoffen. Auf sieben fette Jahre, folgen sieben magere usw. In der säkularisierten Gesellschaft tritt der Mythos mit wissenschaftlichem Anspruch auf. Wir hatten das am Beispiel des Malthusianismus verdeutlicht. Die in der Sprache der Wissenschaft formulierten Mythen haben ihren Ursprung jedoch nicht in der Wissenschaft selbst, sondern Wissenschaftler folgen ideologischen Zeitströmungen und geben ihnen die Form wissenschaftlicher Theorie. Es versteht sich, daß diese Funktion der Wissenschaft als Magd herrschender Ideologie der Aquirierung von Ressourcen und dem Ansehen und der Karriere der Experten wohl tut. Schon kurz nach Beginn der Krise wurde die Theorie der Langen Innovations-Wellen als Hoffnungsmythos wiederbelebt, und die Globalisierung fungiert als typischer Schicksalsmythos. Die Globalisierungsrhetorik suggeriert, die Industrieländer sähen sich einem massiven Angriff ingenieürer Gegner aus irgendeinem als „Weltmarkt“ bezeichneten Jenseits ausgesetzt, als ob die Weltwirtschaft nicht mit der Gruppe der reichen Volkswirtschaften fast deckungsgleich wäre - mit jenen Ländern, in denen nur etwa 15 % der Weltbevölkerung leben,

die aber über fast 80 % des globalen Bruttoinlandsprodukts verfügen. Die Krise ist keine „globale“ Krise, sondern eine Krise der hochentwickelten kapitalistischen Sozialökonomien - eine Krise des kapitalistischen Wirtschaftssystems. Das System wird scheitern, wenn nicht sehr bald eine Umkehr der Ordnungspolitik zugunsten des beschäftigungspolitischen Interventionismus erfolgt und der gesellschaftliche Reichtum für die Befriedigung zivilgesellschaftlichen Bedarfs genutzt wird. Die Summierung der Millionen individueller Lebenskatastrophen, die von der Arbeitslosigkeit verursacht werden, ist ein in der historischen Zeit ablaufender Prozeß. Diese Strömungsgröße menschlichen Leids und gesellschaftlicher Zerrüttung wird irgendwann eine Dimension erreichen, die das wirtschaftliche Befriedigungspotential auch der leistungsfähigsten Volkswirtschaft übersteigt. Deshalb liegt die Rückkehr zur Sozialen Marktwirtschaft - und das heißt zum sozial- und beschäftigungspolitischen Interventionismus - nicht nur im Interesse der großen Mehrheit der Normalverdiener und Durchschnittsrentner, sondern auch im Interesse am Systemerhalt. Wenn sich das historische Muster wiederholt, daß systembewahrende Reformen nur durch tiefe Systemkrisen ausgelöst werden, statt daß der Weg in eine Katastrophe rechtzeitig versperrt wird, steht es schlecht um die Systemstabilität. Denn der Kompetenzverlust nationaler Wirtschaftspolitik, dessen aktuelles Ausmaß erst durch Überliberalisierung herbeigeführt wurde, beschränkt heute - im Unterschied zu Krisenlagen der Vergangenheit - nicht nur die Handlungsreichweite und die Eingriffsgeschwindigkeit staatlichen Interventionismus, sondern wird durch den international ausgreifenden Konzentrationsprozeß potenziert. Transnationale Konzerne sind in vielen Fällen nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch in der Lage, Regierungen zu „Wohlverhalten“ zu zwingen. Die Misere des Standortwettbewerbs besteht nicht zuletzt in der von Großunternehmen weidlich genutzten Machttechnik des „teile und herrsche“, d. h. kommunale Verwaltungen, Regionen und Länder werden von jenen gegeneinander ausgespielt. Die Wirtschaftskrise hat ihre ökonomische Ausgangskonstellation längst überschritten und ist mehr und mehr zu einem politischen Problem geworden. Die Überwindung der Wirtschaftskrise ist daher mit Wirtschaftspolitik allein nicht mehr zu erreichen oder anders ausgedrückt: Vollbeschäftigung ist eine Machtfrage.

## Literaturverzeichnis

- Abelshauser, W.* (1983): Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980, Frankfurt/M.
- Arndt, H. W.*, (1972): The Economic Lessons of the Nineteen-Thirties (1944), London.
- (1952): Schöpferischer Wettbewerb und klassenlose Gesellschaft, Berlin 1952 (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 2).
- Beard, C. A.* (1974): Eine ökonomische Interpretation der amerikanischen Verfassung (1913), Frankfurt/M.
- Beveridge, W. H.* (1944): Full Employment in a Free Society, New York.
- (1942): Social Insurance and Allied Services, London. (deutsch: Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen, Zürich-New York, 1943).
- Bombach, G. / Ramser, H.-J. / Timmermann, M. / Wittmann, W.* (Hg) (1976): Der Keynesianismus, Bd. II: Die beschäftigungspolitische Diskussion vor Keynes in Deutschland. Dokumente und Kommentare, Berlin-Heidelberg-New York.
- Borner, S.* (1977): Die amerikanische Stabilitätspolitik seit 1946. Strategien und Erfahrungen des Council of Economic Advisers, Bern-Stuttgart.
- Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.) (1988): Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive, Bonn.
- Bury, H. M. / Schmidt, T.* (1996): Das Banken-Kartell. Die Verflechtungen von Geld, Macht und Politik, München.
- Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen, (Hg.) für das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) (1996): Bericht über die menschliche Entwicklung, Bonn.
- Eucken, W.* (1944): Die Grundlagen der Nationalökonomie, 4. Aufl., Jena.
- (1949): Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: Ordo. Jahrbuch für Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd.2, S. 1-99.
  - (1955): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 2. Aufl., (hg. v. *Eucken, E. / Hensel, K.P.*), Tübingen-Zürich.
  - (1932): Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 36, II, S. 297-321.
- Fourastié, J.* (1949): Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, 2. Aufl., Köln 1969.
- Gall, H. L. L.* (1974): Was könnte helfen? Immerwährende Getraidelagerung, um jeder Noth des Mangels und Ueberflusses auf immer zu begegnen und Credit-Scheine durch die Getraidevorräthe verbürgt, um der Alleinherrschaft des Geldes ein Ende zu machen, Trier 1825; Nachdruck: Glashütten/Taunus, S. 37-244.

- Haselbach, D. (Hg.) (1994): Nation, Gott und Markt - Mythos und gesellschaftliche Integration bei Müller-Armack, in: Greven, M. T. / Kühler, P. / Schmitz, M. (Hg.): Politikwissenschaft als Kritische Theorie. Festschrift für Kurt Lenk, Baden-Baden S. 215-230.*
- Hentschel, V. (1983): Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1800-1980, Frankfurt/M.*
- (1996): Ein Politikerleben, Landsberg-Bonn.
- Hicks, J. R. (1937): Mr. Keynes and the „Classics“. A Suggested Interpretation, in: Econometrica, Bd. 5, S. 147-159.*
- Horkheimer, M. (1981) Gesellschaft im Übergang. Aufsätze, Reden und Vorträge 1942-1970, 2. Aufl., (hg. v. Brede, W.) Frankfurt/M.*
- (1970): Kritische Theorie gestern und heute, in: ders.: Gesellschaft im Übergang, S. 162-176.
  - (1950): Lehren aus dem Faschismus, in: ders.: Gesellschaft im Übergang, S. 36-59.
  - (1968): Marx heute, in: ders.: Gesellschaft im Übergang, S. 152-161.
  - (1970): Zur Kritik der gegenwärtigen Gesellschaft, in: ders.: Gesellschaft im Übergang, S. 144-151.
- Huster, E.-U. / Kraiker, G. / Scherer, B. / Schlotmann, F.-K. / Welteke, M. (1972): Determinanten der westdeutschen Restauration, Frankfurt/M.*
- Javits, J. K. (1975): The Need for National Planning, in: The Wall Street Journal vom 8. Juli.*
- Kalecki, M. (1943): Politische Ökonomie der Vollbeschäftigung, in: Frey, B. S. / Meissner, W. (Hg.): Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt/M 1974, S.176-185.*
- Katterle, S. (1996): Der Bedarf der Wirtschaftswissenschaft an ökonomisch informierter wirtschaftsethischer Klärung mit einem Anhang, Antikritik der Thesen von Herbert Hax zur Diskussionsgrundlage „Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland“, Bielefeld. (Diskussionspapier 329 d. Fak. f. Wiwi).*
- Keynes, J. M. (1972): Economic Possibilities for our Grandchildren, in: ders.: Collected Writings, Bd. 9, London-Basingstoke, S. 321-332.*
- (1979): Some Economic Consequences of a Declining Population in: ders.: Collected Writings, Bd. 14, London-Basingstoke, S. 124-133.
  - (1980): The Long-Term Problem of Full Employment, in: ders.: Collected Writings, Bd. 27: Activities 1940-1946. Shaping the Post-War World: Employment and Commodities, London-Basingstoke, S. 320-325.
- Küng, E. (1941): Der Interventionismus. Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern.*
- Lamfalussy, A. (1997): „Wir nehmen keine politischen Rücksichten“ (Interview mit dem Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts), in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 29 vom 17. Feb., S. 20.*

- Lanouette, W. J. (1975):* Humphrey Bill Offers Planning as the Answer, in: *National Observer*, 24. Mai.
- List, F. (1959):* Das nationale System der politischen Ökonomie, (hg. v. *Sommer, A.*), Basel-Tübingen.
- Maydell, B. von (1997):* Die „Krise des Sozialstaates“ in internationaler Perspektive - Denkanstöße für die Bundesrepublik Deutschland, in: *Sozialer Fortschritt*, Jg. 46, H 1/2, S. 1-3.
- Merry, D. H. / Bruns, G. R. (1945):* Full Employment. The British, Canadian and Australian White Papers, in: *The Economic Record*, Dez., S. 223-235.
- Mitchell, B. R. (1976):* European Historical Statistics 1750 - 1970, London-Basingstoke.
- Müller-Armack, A. (1960):* Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: *ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, S. 267-291.
- (1932): *Entwicklungsgesetze des Kapitalismus. Ökonomische, geschichtstheoretische und soziologische Studien zur modernen Wirtschaftsverfassung*, Berlin.
  - (1933): *Staatsidee und Wirtschaftsordnung im neuen Reich*, Berlin.
  - (1946): *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, in: *ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Freiburg/B 1966, S. 19-170.
- Müller-Armack, Andreas (o.J.):* Alfred Müller-Armack, in: *Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Soziale Marktwirtschaft. Bilanz und Perspektive*, Bonn, S. 115f.
- Munsberg, H. (1996):* Spiel mit dem Feuer, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 299, vom 28./29. Dez., S. 4.
- Preß, W. (1991):* Geniale Leerformel. Von den Ideen des Erfinders der Sozialen Marktwirtschaft ist in der Praxis nicht viel übrig geblieben, in: *Die Zeit*, Nr. 27, vom 28. Juni, S. 29.
- Programmierung im Gemeinsamen Markt (1963):* Schriftenreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe A: Sozialwissenschaftliche Schriften, Hannover.
- Röpke, W. (1946):* Die Lehre von der Wirtschaft (1.Aufl., 1937), 4. Aufl., Erlenbach-Zürich.
- (1942): *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach-Zürich.
  - (1934): Die Nationalökonomie des 'New Deal', in: *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Bd. 5, S. 577-595.
  - (1941): Grundfragen rationeller Wirtschaftspolitik. Variationen über das Thema eines Buches, in: *Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft*, Bd. 77, S. 101-112.

- Rostow, W. W. (1960): Stadien wirtschaftlichen Wachstums - eine Alternative zur Marxistischen Entwicklungstheorie, Göttingen 1960 (original: The Process of Economic Growth, 2. Aufl., Oxford 1960).*
- Shonfield, A. (1968): Organisierte freie Marktwirtschaft: Bundesrepublik Deutschland, in: Narr, W.-D. / Thränhardt, D. (Hg.) (1979): Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Entwicklung, Struktur, Königstein/Ts, S. 115-127.*
- Süssmilch, J. P. (1741): Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechts, aus Geburt, Tod und Fortpflanzung desselben erwiesen, Neuausgabe in 3 Bdn., Göttingen 1988.*
- Thurow, L. (1996): Die Illusion vom Jobwunder, in: Die Zeit, Nr. 44, 25. Okt.*
- Zinn, K. G. (1996): Leben oder Lebensstandard? - Zu den anthropologischen Grenzen der Zukunftsbewältigung, in: Thierse, W. (Hg.): Ist die Politik noch zu retten? Standpunkte am Ende des 20. Jahrhunderts (Erhard Eppler zu Ehren), Berlin, S. 255-262.*
- (1978): Preissystem und Staatsinterventionismus. Geschichte und Theorie der privaten Preisadministration und der Preiskontrolle in Großbritannien und den USA, Köln.
  - (1992): Soziale Marktwirtschaft. Idee, Entwicklung und Politik der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung, Mannheim-Leipzig-Wien-Zürich.
  - (1971): Sozialistische Planwirtschaftstheorie. Grundlagen und aktuelle Probleme der Arbeitswerttheorie, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz.
  - (1986): Zur Frühgeschichte des „theoretischen Interventionismus“. Zugleich eine Erinnerung an Heinrich Ludwig Lambert Gall (1794-1863), in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Jg. 106, S. 139-165.



# **Soziale Marktwirtschaft zwischen Abwanderung und Widerspruch: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde**

Von Thomas Eger und Hans G. Nutzinger\*

## **A. Verschiedene Ausprägungen von Marktwirtschaft**

In ihrer „Diskussionsgrundlage“ für den Konsultationsprozeß über ein Gemeinsames Wort haben sich die beiden großen Kirchen (1994), ähnlich wie zuvor schon die EKD (1991) in ihrer Denkschrift „Gemeinwohl und Eigennutz“, einerseits deutlich zur Sozialen Marktwirtschaft als Leitidee und konkretes Ordnungsmodell bekannt, andererseits aber auch auf ihre Grenzen hingewiesen:

„Es ist ein wesentliches Merkmal der Sozialen Marktwirtschaft, daß sie die Konzeption einer auf wirtschaftlicher Freiheit und wirtschaftlichem Wettbewerb beruhenden und daher hochleistungsfähigen Wirtschaft mit dem Ziel sozialer Gerechtigkeit verbindet. Tatsächlich hat die Mehrheit der Bevölkerung der Sozialen Marktwirtschaft einen noch nie dagewesenen Wohlstand zu verdanken [...] Allerdings hat die wirtschaftliche und soziale Krise zu einer abrupten Erhöhung des Anteils der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt und der Verschuldung der öffentlichen Haushalte geführt [...] Sorgen im Hinblick auf die Finanzierbarkeit des Systems sind darum nicht unbegründet“ (Diskussionsgrundlage 1994, Ziff. (64) und (65), S. 30f.).

Dabei werden die vielfältigen Probleme der Sozialen Marktwirtschaft - insbesondere im Hinblick auf das Sozialleistungssystem - deutlich benannt, und es wird eine „verantwortliche Fortentwicklung des Sozialstaates“ (Ziff. (68)) angemahnt.

Eine der Absichten der Diskussionsgrundlage, des dadurch angestoßenen mehr als einjährigen Konsultationsprozesses und des schließlich im Februar

---

\* Wesentliche Teile des vorliegenden Beitrags beruhen auf dem von den Autoren verfaßten Artikel „Arbeitsmarkt zwischen Abwanderung und Widerspruch“, der am 5.4.1997 in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 79, S. 13 erschienen ist.

1997 publizierten „Gemeinsamen Wortes“ war es, durch Besinnung auf gemeinsame Wertorientierungen von Christen und Nichtchristen in unserer Gesellschaft den sozialen Grundkonsens zu stärken, denn nur auf der Basis einer derartigen Verständigung - die keineswegs Streit in allen Einzelheiten verbietet, sondern ihn vielmehr geradezu fordert - kann nach der vermutlich richtigen Einschätzung der beiden Kirchen die Fortentwicklung der Sozialen Marktwirtschaft unter geänderten binnen- und weltwirtschaftlichen Bedingungen gelingen.

So erfolgreich der von den Kirchen initiierte Konsultationsprozeß auch war und so respektabel sowie prinzipiell konsensstiftend das daraus hervorgegangene „Gemeinsame Wort“ der beiden Kirchen „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ auch erscheinen mag, es zeigte sich im Verlauf der zurückliegenden drei Jahre, daß unter dem Leitbegriff „Soziale Marktwirtschaft“ durchaus unterschiedliche, ja bisweilen konträre Vorstellungen über die Grundlagen unserer Wirtschaftsordnung und die notwendigen Entwicklungsschritte bestehen. Einige Stellungnahmen im Verlauf dieses Diskussionsprozesses deuten darauf hin, daß Soziale Marktwirtschaft - anders als unmittelbar nach dem Kriege - nicht mehr zwangsläufig die Kraft eines integrierenden Leitbildes hat, an dem sich konkrete wirtschafts- und sozialpolitische Empfehlungen und notwendige Auseinandersetzungen in der Sache letztlich doch immer wieder ausrichten können, sondern daß sich heute hinter dem immer noch generell akzeptierten Begriff „Soziale Marktwirtschaft“ zunehmend Diskrepanzen in den zugrundeliegenden Wertvorstellungen verbergen. Wird diese Tendenz in der Zukunft vorherrschend, so verliert das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft seine nützliche integrierende Funktion und wird sogar insofern gefährlich, als dieser Begriff dann einen Grundkonsens vortäuscht, der gar nicht (mehr) gegeben ist. Auch wenn der Konsultationsprozeß und das Gemeinsame Wort der Kirchen zeigen, daß dieser Zustand - eine „Verkleisterung“ grundsätzlicher und unüberbrückbarer Widersprüche durch einen inhaltschwachen Begriff - noch nicht erreicht ist, haben sie gleichwohl deutlich gemacht, daß es heute sehr viel schwerer als in früheren Jahrzehnten geworden ist, sich auf einen weitgehend akzeptierten Kernbestand von Merkmalen zu verständigen, die dieses Konzept inhaltlich bestimmen und die auch - zumindest im Sinne einer generellen Richtungsbestimmung - für die praktische Wirtschafts- und Sozialpolitik handlungsleitend sein können.

Daß die Soziale Marktwirtschaft eine schwierige Balance zwischen wirtschaftlichen und sozialen Ansprüchen zu bewältigen hat, darauf hat bereits die EKD-Denkschrift „Gemeinwohl und Eigennutz“ (1991) hingewiesen. Auch die

„Diskussionsgrundlage“ der beiden Kirchen nimmt diesen Gedanken wieder auf, wenn sie in Ziffer (109) feststellt:

„Nur eine leistungsfähige Wirtschaft ist in der Lage, all diese sozialen Aufgaben und Herausforderungen zu bewältigen - und umgekehrt: Nur eine vom sozialen Ausgleich und sozialen Frieden bestimmte Wirtschaft kann im umfassenden Sinne leistungsfähig sein, um wirtschaftliche Erfolge zu erringen und Wohlstand zu mehren [...] Die Soziale Marktwirtschaft ist keine 'freie Marktwirtschaft mit sozialer Abfederung', sondern ein Ineinander von wirtschaftlichem und sozialem Bemühen. Die Soziale Marktwirtschaft ist auch kein bloßes Nebeneinander von wirtschaftlichem und sozialem System, bei dem dem Sozialsystem die Rolle des 'Kostgängers' der Wirtschaft zufällt, der von den Überschüssen des Erwirtschafteten zehrt. So wichtig die wirtschaftliche Freiheit der Bürger und der freie Austausch der Waren und Dienstleistungen auf den Märkten und damit die freie Bildung der Preise sind, so wenig darf die Soziale Marktwirtschaft nur als ein Instrument zur Entfaltung der Leistung und aller Ressourcen mißverstanden werden. Sie ist auch nicht bloß ein Mechanismus, um viel Geld zu verdienen und schnell reich zu werden. Die Soziale Marktwirtschaft steht vielmehr im Dienst der Versorgung der ganzen Bevölkerung mit den lebensnotwendigen Gütern und Diensten. Dabei sind aber die grundlegenden Wertorientierungen aus sozioethischer Sicht zu bedenken. Für sie tragen die Kirchen eine besondere Verantwortung“ (Diskussionsgrundlage, S. 44f.).

Wenn sich die Kirchen mit guten Gründen gegen ein „Kostgängermodell“ von Sozialer Marktwirtschaft wenden, in dem soziale Ansprüche aus den zuvor erzeugten wirtschaftlichen Überschüssen (und damit zu Lasten zukunftssträchtiger Investitionen) befriedigt werden müssen, so kann ihnen durchaus normative Zustimmung gewiß sein. Wichtiger - aber in der „Diskussionsgrundlage“ und auch in dem „Gemeinsamen Wort“ der Kirchen noch nicht zureichend beantwortet - ist aber die Frage, wie normativ berechnigte soziale Ansprüche unter den Bedingungen eines gemeinsamen EU-Binnenmarktes, globaler Konkurrenz und weltweiter Umweltzerstörung in Zukunft befriedigt werden können.

Zunächst einmal ist den Kirchen sicherlich darin zuzustimmen, daß Wirtschaften und Produzieren nicht in einem friktionslosen, aseptischen Raum reiner Ökonomik und Technologie stattfinden. Wirtschaften setzt immer miteinander kooperierende Menschen voraus, die verständlicherweise nicht bereit sein werden, um abstrakter wirtschaftlicher Effizienz willen auf ein Mindestmaß an sozialer und rechtlicher Absicherung zu verzichten - vor allem dann, wenn sie, wie die Mehrzahl der Bevölkerung, ihren Lebensunterhalt durch abhängige Erwerbsarbeit bestreiten. Die Entwicklung des modernen Sozialstaats, das zeigen nicht nur die Erfahrungen in Deutschland, hat sicherlich auch eine - mittelbare - produktive Funktion für das Wirtschaftssystem insgesamt gehabt: Die durch sozialstaatliche Absicherung ermöglichte Lebensplanung für die meisten Menschen und der damit nach dem Zweiten Weltkrieg erreichte Grundkonsens einer „Sozialen Marktwirtschaft“, gestützt auf Betriebsverfas-

sung, Mitbestimmung, Tarifverträge und Arbeitsrecht, haben zweifellos zum Abbau auch wirtschaftlich kostspieliger sozialer Spannungen und, zumindest in der Aufbauphase nach dem Kriege, auch zu einer erheblichen positiven Motivierung der Bevölkerung im Sinne eines gemeinsam anzustrebenden wirtschaftlichen Erfolges geführt, der, wenn auch in unterschiedlicher Weise, prinzipiell allen Gruppen der Bevölkerung zugute kommen sollte und zumindest der Mehrzahl der Bevölkerung auch zugute gekommen ist. Insoweit hat sich das - besonders aus amerikanischer Sicht viel zu weit getriebene - deutsche Sozialleistungssystem in erheblichem Maße „selbst finanziert“: Hohe Motivation, gute Ausbildung, hohe Qualifikation und gesellschaftlicher Grundkonsens haben mit zu einer enormen Steigerung der Produktivität beigetragen, auf deren Grundlage über lange Zeit sowohl eine starke Stellung auf den Weltmärkten als auch ein hohes Maß an sozialstaatlicher Absicherung gewahrt werden konnten.

Die Frage ist allerdings, ob diese quasi „ökonomieimmanente“ Rechtfertigung des Sozialstaatsmodells angesichts des inzwischen erreichten und trotz Abstrichen noch immer hohen Niveaus sozialer Absicherung einerseits und geänderter demographischer, technologischer und weltwirtschaftlicher Bedingungen andererseits noch weiter aufrecht erhalten werden kann. Diese Frage ist in der Tat berechtigt, und man sollte annehmen, daß ihre Beantwortung allein auf der Basis empirischer Fakten erfolgen würde. Dies ist allerdings keineswegs durchgängig der Fall. Kritik an der sozialstaatlichen Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat sich vor allem von seiten derjenigen erhoben, die implizit oder explizit einer „Kostgängervorstellung“ von Sozialer Marktwirtschaft anhängen. Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt (1995) hat seine kritische Stellungnahme zur „Diskussionsgrundlage“ mit der sicherlich von keiner Seite bestrittenen Feststellung eingeleitet, daß gute Sozialpolitik eine gute Wirtschaftspolitik erfordere. Er hat aber seine durchaus nachvollziehbaren Einwände auf die von den Kirchen explizit zurückgewiesene „Kostgängervorstellung“ von Sozialer Marktwirtschaft gestützt, wenn er seine Ausführungen unter den Titel „Erst verdienen, dann verteilen“ stellt.

Noch deutlicher sind die ökonomistischen Engführungen in der Kritik der „Diskussionsgrundlage“ durch den Vorsitzenden des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Herbert Hax (1995), der in seiner Stellungnahme im Grunde den Kirchen - die sich ja auch durchaus des Sachverständs von Frauen und Männern aus der Wissenschaft bedienen - jede wirtschaftswissenschaftliche Kompetenz abgesprochen und ihnen mehr oder minder deutlich vorgeworfen hat, ihre ethische Kompetenz und ihr soziales Ansehen zu (miß-)brauchen, um unzutreffende Zustandsbeschreibungen

und irreführende Vorschläge in die gesellschaftliche Diskussion einzubringen. Mit den Thesen von Herbert Hax hat sich Siegfried Katterle im einzelnen auseinandergesetzt, und wir können uns daher an dieser Stelle auf die Feststellung beschränken, daß Hax' kritische Analyse nicht nur auf seiner unbestrittenen Sachkunde, sondern durchaus auch auf Wertvorstellungen beruht, die in ihrer Betonung des Individualismus in gewisser Weise durchaus konträr zu den von den Kirchen angemahnten gemeinschaftlichen Wertorientierungen stehen. Mit Siegfried Katterle sind wir der Meinung, daß sich auch in Hax' sehr apodiktischer Zurückweisung der „Diskussionsgrundlagen“ tatsächlich ein „Dissens über die zentrale Wertorientierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik“ in unserer Gesellschaft erkennen läßt (vgl. Katterle 1996, S. 26).

Wir möchten an dieser Stelle nicht in den normativen Streit um die Angemessenheit des jeweiligen Bildes von „Sozialer Marktwirtschaft“ eingreifen, sondern vielmehr im folgenden anhand des Begriffspaares „Abwanderung und Widerspruch“ des deutsch-amerikanischen Ökonomen Albert O. Hirschman versuchen, die Unterschiedlichkeit der zugrundeliegenden Konzepte von Marktwirtschaft und ihrer realtypischen Ausprägungen (vor allem in den Vereinigten Staaten einerseits und in Deutschland andererseits) mit der Unterschiedlichkeit der jeweils prägenden Allokationsmechanismen in Verbindung zu bringen. Daran anschließend wollen wir einige Hinweise dafür geben, wie eine Fortentwicklung der „Sozialen Marktwirtschaft“ in Deutschland möglich ist, welche einerseits die wichtigen Erfahrungen aus den USA und Kanada aufnimmt, aber andererseits den gewachsenen Institutionen in Kontinentaleuropa, insbesondere in Deutschland - und damit dem von Walter Eucken, einem der „Gründerväter“ der Sozialen Marktwirtschaft (auch wenn er diesen Begriff selbst nicht verwandte), geprägten Gesichtspunkt der „Interdependenz der Ordnungen“ - Rechnung trägt.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Eucken (1952): „Darüber hinaus steht die Wirtschaftsordnung als Ganzes wie in ihren Teilordnungen, die sie umfaßt, in gegenseitiger Abhängigkeit mit allen übrigen menschlichen Ordnungen ... *Es besteht also nicht nur eine ökonomische Interdependenz, sondern auch eine Interdependenz der Wirtschaftsordnungen mit allen übrigen Lebensordnungen* ... Nun muß versucht werden, Ordnungen aufzubauen, die dem Zeitalter der Industrialisierung, der raschen Bevölkerungsvermehrung, der Verstädterung und Technisierung gerecht werden. Von selbst werden diese Ordnungen nicht entstehen. Vielmehr erweist sich das Denken, das in der Wissenschaft zur Entfaltung kommt, für das Handeln als unentbehrlich. Für den Bereich der Wirtschaft ergibt sich die Frage: wie kann der modernen industrialisierten Wirtschaft eine funktionsfähige und menschenwürdige Ordnung gegeben werden?“ (S. 14). - Zu der Bedeutung von Eucken sowie von

Zunächst eine kurze holzschnittartige Charakterisierung der unterschiedlichen, ja konträren Grundkonzeptionen: Grob vereinfacht lassen sich zwei Modelle der Marktwirtschaft unterscheiden. Das eine Modell, das man in Anlehnung an Albert (1992) als das „neo-amerikanische“ bezeichnen könnte, zieht seine Kraft aus einer möglichst ungehinderten Mobilität der Ressourcen. Langfristige Bindungen zwischen Vertragsparteien spielen eine geringe Rolle, Spotmärkte und die Fähigkeit, sich schnell von unzuverlässigen Vertragspartnern trennen und neuen Vertragspartnern zuwenden zu können, sind dagegen von großer Bedeutung. Das andere Modell, das Albert (1992) mit dem Label „rheinisches Modell“ versieht, zieht seine Kraft demgegenüber aus der Fähigkeit, langfristige Bindungen zwischen kooperierenden Wirtschaftssubjekten aufzubauen, die wechselseitige Vorteile aus dieser Kooperation realisieren wollen.<sup>2</sup> Mobilität und Spotmärkte spielen eine relativ geringe Rolle, die Fähigkeit der kooperierenden Vertragsparteien, ihre Handlungen ständig an Umgebungsveränderungen anzupassen, spielt eine große Rolle.

Vergleicht man die US-amerikanische mit der deutschen Volkswirtschaft, so wird deutlich, daß sich die wirtschaftlichen Beziehungen vor allem in der Art und Weise unterscheiden, wie die Handlungen der Anbieter und Nachfrager von Gütern und Dienstleistungen koordiniert werden. Die wirtschaftlichen Beziehungen in Nordamerika sind generell durch eine hohe Mobilität und geringe soziale Bindungen der Wirtschaftssubjekte gekennzeichnet. Ist ein Beschäftigter mit den Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der Unternehmung, in der er arbeitet, unzufrieden, so sucht er sich eine andere Arbeitsmöglichkeit. Dementsprechend entläßt ein Arbeitgeber bei einem Nachfragerückgang Arbeitskräfte, die er nicht mehr benötigt, und stellt sie bei einem Anstieg der Nachfrage wieder ein („lay-off“). Unzuverlässige Arbeitnehmer werden durch besser geeignete Arbeitskräfte ersetzt. Kündigungsschutz, Mitbestimmung und ähnliche Arbeitnehmerschutzrechte spielen praktisch keine Rolle. Entsprechende kurzfristige Beziehungen lassen sich auch zwischen Zulieferern und Abnehmern, zwischen Produzenten und Handel, zwischen Kreditgebern und Kreditnehmern sowie zwischen Anteilseignern und ihren Unternehmen beobachten. Hirschman (1970) nennt diese Strategie der Vertragsparteien „Abwanderung“ (exit): Ist ein wirtschaftlicher Akteur mit seinem Vertragspartner unzufrieden, so kündigt er den Vertrag und wandert „zum besseren Wirt“.

---

Rüstow und von Müller-Armack als „Gründerväter“ der Sozialen Marktwirtschaft siehe Müller/Nutzinger (1997).

<sup>2</sup> Vgl. hierzu ausführlich Eger (1995).

Die wirtschaftlichen Beziehungen in Deutschland beruhen demgegenüber in wesentlich größerem Maße auf der beiderseitigen Erwartung und meist auch einer entsprechenden Praxis längerfristiger Kooperation jeweils spezifischer Vertragsparteien. Die Mobilität der Arbeitskräfte ist durch Kündigungsschutz und Mitbestimmung sowie durch Entlohnungssysteme, welche die Lohnhöhe auch an die Dauer der Betriebszugehörigkeit binden, eingeschränkt. Die quantitative Anpassung an Nachfrageänderungen erfolgt zu einem beträchtlichen Teil durch Kurzarbeit bzw. Überstunden. Erforderliche Anpassungen der Arbeitsqualität werden u. a. durch innerbetriebliche Weiterbildung sowie durch eine innerbetriebliche Reallokation der Arbeitskräfte realisiert.<sup>3</sup> Langfristige Bindungen findet man aber auch sehr häufig bei Zulieferer-Abnehmer-Beziehungen zwischen Unternehmen sowie bei der Bereitstellung von Eigen- und Fremdkapital zur Finanzierung der Unternehmensaktivitäten. So spielt etwa in Deutschland bei der Unternehmensfinanzierung der Kapitalmarkt eine relativ kleine, die „Hausbank“ demgegenüber eine relativ große Rolle. Ist ein wirtschaftlicher Akteur unter diesen Bedingungen mit seinem Vertragspartner unzufrieden, so beendet er nicht einfach den Vertrag - dies ist nur die ultima ratio -, vielmehr „beschwert er sich“, „diskutiert das Problem aus“ und übt sozialen und ökonomischen Druck aus, um auf diesem Wege eine Verhaltensänderung herbeizuführen. Hirschman (1970) nennt diese Strategie der Vertragsparteien „Widerspruch“ (voice).

## **B. Zwei Modelle des Arbeitsmarktes: Theoretische Überlegungen**

Anhand eines Vergleichs des amerikanischen mit dem deutschen Arbeitsmarkt lassen sich die spezifischen Vor- und Nachteile der beiden Modelle gut herausarbeiten. Der bedeutende Vorteil des amerikanischen „Abwanderungs-Modells“ besteht darin, daß sich die Unternehmen sehr flexibel an eine veränderliche Umgebung anpassen können. Weiterhin ist es aufgrund der geringen Mobilitätshemmnisse für Außenseiter, d.h. Beschäftigungssuchende, relativ leicht möglich, einen Arbeitsplatz zu finden. Da Arbeitskräfte nicht nur leicht entlassen werden können, sondern auch relativ schnell wieder eingestellt werden, ist diese Gestaltung der Arbeitsbeziehungen auch für die meisten Arbeitnehmer akzeptabel.

---

<sup>3</sup> Vgl. hierzu auch *Sengenberger* (1986).



Diese nicht zu unterschätzenden Vorteile haben aber ihren Preis:<sup>4</sup> So besteht bei hoher Mobilität der Arbeitskräfte weder für den Arbeitgeber noch für den Beschäftigten ein großer Anreiz, in betriebspezifische Qualifikationen der Arbeitnehmer zu investieren, d.h. in Qualifikationen, die nur eine hinreichend hohe Rendite abwerfen, solange der Arbeitnehmer in dem spezifischen Betrieb beschäftigt bleibt; eben deswegen, weil die dafür erforderliche Erwartung langfristiger Kooperation fehlt. Ganz allgemein werden bei hoher Mobilität Technologien und Organisationsformen begünstigt, die relativ einfache Arbeitsabläufe erfordern. Der Arbeitgeber weiß also relativ genau, welche konkreten Leistungen er vom Beschäftigten verlangt, umgekehrt weiß der Arbeitnehmer recht genau, welche Leistungen der Arbeitgeber von ihm erwartet, und der Arbeitgeber kann seinerseits die tatsächlich erbrachten Leistungen der Beschäftigten relativ gut beobachten. Unter diesen Bedingungen veranlaßt die Kündigung als Sanktionsdrohung die Beschäftigten zu einer hohen Arbeitsleistung, sofern die Kündigung mit einem hinreichend hohen Schaden für den Arbeitnehmer (z. B. durch vorübergehende Arbeitslosigkeit) verbunden ist.

Bei komplexeren Arbeitsabläufen, die neben der reinen Arbeitsanstrengung auch Sorgfalt, Kreativität und die Nutzung spezifischer, auf eine Vielzahl Beschäftigter verteilter Informationen erfordern, führt Mobilität tendenziell zu einer Erosion der Leistungsanreize: So hat beispielsweise der erfahrene Vorarbeiter nur einen geringen Anreiz, seine spezifischen Erfahrungen an einen jüngeren Kollegen weiterzugeben, wenn er jederzeit damit rechnen muß, durch diesen ersetzt zu werden; ebensowenig hat ein Beschäftigter einen Anreiz, seine allgemeinen technischen und organisatorischen Kenntnisse an Arbeitskollegen weiterzugeben, wenn er befürchtet, daß diese für ihn bei der nächsten Bewerbung potentielle Konkurrenten sind. Ganz allgemein gehen der Unternehmung mit der Abwanderung unzufriedener Arbeitskräfte wichtige Informationen über mögliche Quellen der Ineffizienz verloren, eben deswegen, weil dieser Mechanismus mit „exit“ und nicht mit „voice“ arbeitet. Wir können festhalten: Im amerikanischen Modell der Arbeitsbeziehungen wird die hohe Anpassungsfähigkeit der Unternehmen in einer veränderlichen Umwelt durch den geringen Anreiz aller Beteiligten erkaufte, in längerfristige Bindungen zu investieren. Bestimmte wechselseitig vorteilhafte Kooperationsmöglichkeiten werden dadurch erschwert, wenn nicht vollständig verhindert. Gerade aus diesem

---

<sup>4</sup> Vgl. zum folgenden etwa *Weber* (1996), *passim*, sowie *Eger/Nutzinger/Weise* (1993), S. 78 ff. mit weiteren Nachweisen.



Grunde kann der amerikanische „Job“ nicht einfach als „Beruf“ übersetzt werden.

Der große Vorteil des deutschen „Widerspruchs-Modells“ besteht nunmehr darin, daß alle Beteiligten aufgrund vergleichsweise hoher Abwanderungskosten eine längerfristige Zusammenarbeit erwarten.<sup>5</sup> Dies erhöht den Anreiz, in betriebsspezifische Qualifikationen zu investieren, Erfahrungen weiterzugeben, die Unzufriedenheit über Mißstände zu artikulieren und Verbesserungsvorschläge zu machen. Das Widerspruchs-Modell ist besonders geeignet bei komplexen Arbeitsabläufen, die Sorgfalt, Kreativität, eine intrinsische Motivation („Identifikation mit der Arbeit“) und eine präzise, vertrauensvolle Zusammenarbeit erfordern. Unter diesen Bedingungen ist eine Unternehmung um so erfolgreicher, je besser es ihr gelingt, die unternehmerische Vision in geeignete Leitbilder für die Beschäftigten umzusetzen und damit bei diesen die kognitiven Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß sie nach den im Unternehmensinteresse liegenden Problemlösungen suchen, und je erfolgreicher sie darin ist, durch geeignete materielle und immaterielle Anreize die Beschäftigten zu hohen Leistungen zu motivieren.<sup>6</sup> Diese Form der Arbeitsorganisation setzt eine bestimmte Bindung der kooperierenden Arbeitskräfte an den Betrieb, also eine gewisse „Immobilität“ voraus, die in der bundesdeutschen Praxis u.a. durch Kündigungsschutz und Mitbestimmung sichergestellt wird.

Dieser Vorteil, die Stabilisierung einer längerfristigen vertrauensvollen Kooperation, wird allerdings durch einen bedeutenden Nachteil erkauft: Die hohe Stabilität der Beschäftigung in den Unternehmen geht vor allem zu Lasten der Außenseiter, d.h. der Arbeitslosen, Schulabgänger und sonstigen Arbeitssuchenden, die sich einer hohen Barriere gegenübersehen, wenn sie eine Beschäftigung finden, also in die Unternehmen „hineinkommen“ und damit in den Genuß der umfangreichen Schutzrechte der Arbeitsplatzinhaber kommen wollen.<sup>7</sup> Insbesondere die Einstellung unqualifizierter Arbeitskräfte, die einen Großteil der Arbeitslosen ausmachen, wird durch eine derartige Arbeitsorganisation mit beträchtlichen Kosten belegt.

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu etwa die grundlegende Studie von *Biehler/Brandes/Buttler/Gerlach/Liepmann* (1981). Einen guten Überblick geben auch *Brandes/Weise* (1980).

<sup>6</sup> Vgl. zu derartigen Fragen auch die Arbeiten von *Witt* (1998) und *Brandes/Weise* (1995).

<sup>7</sup> Vgl. zu diesem Argument beispielsweise *Eekhoff* (1996), S. 61 ff.

### **C. Der amerikanische und der deutsche Arbeitsmarkt: Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen**

Die Tragfähigkeit unseres Erklärungsansatzes zeigt sich bei einer Betrachtung der „tatsächlichen Situation“. Ein erster Vergleich der relevanten Arbeitsmarktdaten in Deutschland und den USA ergibt dabei folgendes Bild: Während bei uns die Reallöhne steigen bzw. stagnieren, die Erwerbstätigkeit zurückgeht und die Arbeitslosigkeit in beängstigendem Maße zunimmt, wobei der Anteil der (oftmals wenig qualifizierten) Langzeitarbeitslosen immer größer wird, haben wir in den USA das umgekehrte Bild: Seit über 20 Jahren sinken die Real-löhne, die Erwerbstätigkeit steigt dauerhaft an - seit Anfang der 90er Jahre werden Jahr für Jahr etwa 1,8 Millionen neue Jobs geschaffen, die Arbeitslosenquote geht dort seit einigen Jahren zurück, und vor allem der Anteil der Langzeitarbeitslosen ist im internationalen Vergleich sehr gering.<sup>8</sup> Auf den ersten Blick scheint somit die in den letzten Jahren in Politik und Wissenschaft wieder häufiger vertretene These bestätigt zu sein, daß starre Kündigungs-schutzregelungen sowie mangelnde Flexibilität der Löhne nach unten Arbeitslosigkeitsproduzieren und daß Deregulierung, Dezentralisierung und Flexibilisierung Arbeitslosigkeit abbauen.

Ein etwas genauerer Blick auf die amerikanische Arbeitsmarktsituation zeigt aber, daß diese Vermutung nur mit starken Einschränkungen zutrifft. So ist es zwar richtig, daß in den USA seit 1973 ein anhaltendes Sinken der durchschnittlichen Reallöhne zu beobachten ist (Büchtemann 1996). Die realen Stundenverdienste von Arbeitskräften in nicht-leitenden Positionen reduzierten sich im Zeitraum 1973 - 1993 um mehr als 10 %. Die Wochenverdienste sanken wegen verringerter Wochenarbeitszeiten im gleichen Zeitraum sogar um 16 %. Von diesen Realeinkommensverlusten waren praktisch alle Kategorien von Arbeitskräften mit Ausnahme einer dünnen Schicht von Spitzenverdienern betroffen.<sup>9</sup> Richtig ist auch, daß im gleichen Zeitraum ein eindrucksvoller Beschäftigungsanstieg von etwa 1,6 Mio. neuen Jobs pro Jahr zu beobachten war, der bis heute andauert (Büchtemann 1996, S. 69). Trotz dieses Beschäftigungsanstiegs blieb allerdings die Arbeitslosenquote über den gesamten Zeitraum dauerhaft hoch und lag bis Anfang der 90er Jahre in der Regel oberhalb der westdeutschen Arbeitslosenquote.

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu etwa *Schröder/von Suntum* (1996), S. 237ff., *Franz* (1996), S. 347ff., sowie *Brown/Klein* (1997), S. 343 ff.

<sup>9</sup> Vgl. hierzu auch die ausführlichen Daten bei *Mishel/Bernstein/Schmitt* (1996), S. 33 ff.

Dieser auf den ersten Blick paradox erscheinende Umstand läßt sich dadurch erklären, daß sich durch die langanhaltende Reduktion der Reallöhne nicht nur die Nachfrage der Unternehmen nach – immer billiger werdenden – Arbeitskräften erhöhte, sondern daß zugleich das Arbeitsangebot der privaten Haushalte stieg. Um bei sinkenden Reallöhnen den einmal erreichten Lebensstandard aufrecht zu erhalten, waren die amerikanischen Familien gezwungen, mehr zu arbeiten. Dies äußerte sich vor allem in einer drastischen Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen in Familien mit Kindern.<sup>10</sup>

Dieses allgemeine Phänomen, daß sinkende Reallöhne eine Erhöhung des Arbeitsangebots induzieren und damit den Druck auf die Reallöhne noch verstärken, hat der verstorbene Saarbrücker Ökonom Wolfgang Stützel (1979/1953) bereits vor über vierzig Jahren als „Konkurrenzparadoxon“ bezeichnet. Es tritt immer dann auf, wenn einerseits die Unterbietungskonkurrenz der Arbeitsuchenden nicht beschränkt wird und andererseits die soziale Absicherung der Arbeitslosen nicht hinreichend ist. Gerade aus diesem Grund hat auch Walter Eucken in seinen „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“ (1952, S. 304) die Festsetzung von Mindestlöhnen als eines seiner „regulierenden Prinzipien der Wettbewerbsordnung“ formuliert, falls andere Maßnahmen, wie „Arbeiterschutz“ oder „Ausweichen in andere Beschäftigungen“ nicht ausreichen.

Dezentralisierung, Deregulierung und Flexibilisierung sind somit keine Patentrezepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Erhaltung des sozialen Friedens. Andererseits ist die für Deutschland typische Koexistenz von privilegierten Arbeitsplatzbesitzern, die zu hohen Löhnen qualifizierte Arbeit mit hoher Produktivität leisten, und einer steigenden Anzahl Arbeitsloser mit immer schlechteren Chancen, jemals einen akzeptablen Arbeitsplatz zu erhalten, auf Dauer kaum tragbar, weder in sozialer noch in wirtschaftlicher und finanzieller Hinsicht. Was also ist zu tun? Müssen wir wirklich unsere Zukunft in den Institutionen frühkapitalistischer Vergangenheit suchen?

Es gibt durchaus eine Reihe von Maßnahmen, die den Anreiz, neue Arbeitsplätze zu schaffen, erhöhen, ohne daß dabei das System der industriellen Arbeitsbeziehungen in Deutschland zerstört werden muß, das auf langfristiger

---

<sup>10</sup> So erhöhte sich beispielsweise der Anteil erwerbstätiger Frauen in Ehepaarhaushalten mit Kindern unter 18 Jahren von 51,2 % in 1970 auf 72,9 % in 1992. Im Zeitraum 1979 bis 1989 stieg die pro Haushalt geleistete jährliche Erwerbsarbeitszeit um 10 %, wovon etwa 2/3 auf erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen und 1/3 auf längere Arbeitszeiten erwerbstätiger Frauen zurückzuführen waren. Vgl. *Büchtemann* (1996), S. 73; vgl. hierzu auch *Mishel/Bernstein/Schmitt* (1996).

Kooperation, spezifischen Investitionen und wechselseitigem Vertrauen beruht. Der erste Ansatzpunkt sollten die Lohnnebenkosten sein, denn sie sind seit den 70er Jahren stärker gestiegen als die Nettolöhne, so daß sich die zunehmenden Arbeitskosten für die Arbeitgeber in immer stärkerem Maße durch die steigenden Lohnsteuern und Sozialversicherungsbeiträge erklären lassen.<sup>11</sup> Steigende Arbeitslosigkeit vermindert die Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge und führt zu einer tendenziellen Erhöhung der Beitragssätze, die *ceteris paribus* um so stärker ist, je stärker die abhängig Beschäftigten an der Finanzierung der sozialen Sicherungsleistungen beteiligt sind und je geringer somit der aus allgemeinen Steuermitteln finanzierte staatliche Zuschuß ist. Das Problem verschärft sich noch dadurch, daß die Sozialversicherungsträger durch den Gesetzgeber in zunehmendem Maße mit zusätzlichen Aufgaben und deren Finanzierung belastet werden (sog. „versicherungsfremde Leistungen“). Dadurch werden die Arbeitskosten für die Arbeitgeber erhöht und die Chancen für einen Abbau der Arbeitslosigkeit weiter verschlechtert. So betrug beispielsweise die versicherungsfremden Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherungen, die sich aus Zahlungen für Kriegsfolgelasten, vorzeitige Altersrenten, Anrechnungszeiten, Höherbewertung der Pflichtbeitragszeiten für eine Berufsausbildung, Krankenversicherung der Rentner, Familienlastenausgleich u.a.m. zusammensetzen, 1995 über 102 Mrd. DM, d. h. etwa 34 % der gesamten Rentenzahlungen. Der Bund beteiligte sich an diesen politisch gewollten Sonderleistungen aber nur zu 58 %. Fast die Hälfte dieser Leistungen finanziert somit die Zwangsversichertengemeinschaft durch ihre Beiträge. Bei der gesetzlichen Krankenversicherung und der Arbeitslosenversicherung wird nicht einmal die Hälfte der versicherungsfremden Leistungen durch Bundeszuschüsse gedeckt.<sup>12</sup> Durch eine Entlastung der Systeme der sozialen Sicherung von versicherungsfremden Leistungen sowie durch eine steuerliche Entlastung der Arbeitseinkommen zugunsten einer stärkeren Besteuerung des Verbrauchs von Energie und natürlichen Ressourcen können die Arbeitskosten gesenkt werden, ohne daß die Nettolöhne in Mitleidenschaft gezogen werden müssen.

Zweitens besteht in Deutschland im Vergleich zu den USA eine relativ geringe Spreizung zwischen den Löhnen für ungelernte Arbeit und den Löhnen

---

<sup>11</sup> Zur Entwicklung bis 1992 vgl. etwa *Vogler-Ludwig* (1994), S. 10f. Zur neueren Entwicklung des relativen Wachstums der Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber siehe Institut der Deutschen Wirtschaft: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1997, Köln, Tabelle 54.

<sup>12</sup> Siehe hierzu die Angaben in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 28.1.1997, S. 17, und vom 12.2.1996, S. 13.

für höhere Qualifikationen. So sind die Lohnrelationen zwischen den Qualifikationsgruppen über Jahrzehnte hinweg stabil geblieben, obwohl sich die Leistungsunterschiede immer mehr vergrößerten (Vogler-Ludwig 1994, S. 11f.). Für die Arbeitgeber ist daher gerade unqualifizierte Arbeit unverhältnismäßig teuer, und für unqualifizierte Arbeitslose ist es daher überdurchschnittlich schwierig, einen Arbeitsplatz zu finden (Franz 1996, S. 350). Dahinter steckt u.a. eine Tarifpolitik mit respektabler Absicht, aber fatalen Folgen, die davon ausgeht, daß jedermann und jede Frau vollständig vom jeweils verdienten Arbeitseinkommen den Unterhalt bestreiten können sollte. Durch Lohnsubventionen in Form eines Bürgergeldes, einer negativen Einkommensteuer oder eines „Einstiegsgeldes für Langzeitarbeitslose“, das Jerger/Spermann (1996) kürzlich vorgeschlagen haben, könnte für die Tarifparteien der Anreiz erhöht werden, eine stärkere Spreizung der Löhne zu akzeptieren, denn dann wären Kombinationen aus Arbeits- und Transfereinkommen möglich, die dem sozialpolitischen Ziel der Sicherung des Lebensunterhaltes ohne die schädliche Verteuerung eines ohnehin überreichlich vorhandenen Arbeitskraftsegments dienen können. Diesen Weg beschreitet man übrigens seit 1993 in den USA durch die erhebliche Ausweitung des sogenannten „Earned Income Tax Credit“-Programms. Nach diesem Programm erhalten Niedrigeinkommensbezieher - je nach Anzahl der Kinder - einen „Tax Credit“ in Höhe von bis zu 40 % des erzielten Erwerbseinkommens, entweder in Form eines Einkommensteuernachlasses oder - wenn der „Tax Credit“ die tatsächliche Steuerschuld übersteigt - als direkten Zuschuß vom Finanzamt (Büchtemann 1996).

Bei derartigen Lohnsubventionen würde auch in Deutschland der Anreiz für Unternehmen, unqualifizierte Arbeitskräfte abzuweisen, und der Anreiz für unqualifizierte Arbeitslose, in die Schwarzarbeit abzutauchen oder im Zustand der „Vollarbeitslosigkeit“ zu verharren, abnehmen. Statt dessen würden Unternehmen eine größere Zahl weniger gut bezahlter, regulärer Arbeitsplätze anbieten, und viele Arbeitssuchende würden diese Arbeitsmöglichkeiten auch nachfragen, da sie sich dann besserstellen würden als in der heutigen Situation, in der normalerweise der Bezug von Arbeitseinkommen auch schon bei sehr geringer Höhe zu einem Verlust von Transfereinkommen in gleicher Höhe - also einer Art „Grenzsteuersatz von 100 %“ - führen würde. Sowohl wirtschaftlich und finanziell als auch unter dem Gesichtspunkt der Menschenwürde scheint eine derartige Regelung eindeutig überlegen, denn sie verhilft den Betroffenen dazu, wenigstens teilweise mit ihrer Hände Arbeit zu dem Sozialprodukt beizutragen, aus dem sie in unserem traditionellen Sozialleistungssystem ohnehin versorgt werden müssen.

Schließlich besteht eine wichtige Maßnahme des Abbaus der Arbeitslosigkeit auch darin, die Gründung neuer, erfolgversprechender Unternehmen zu erleichtern. Woran kann die Gründung einer Unternehmung scheitern, wenn ein engagierter „Unternehmer“ eine gute Idee hat und diese mittels einer eigenen Unternehmung umsetzen möchte? Sieht man einmal von gesetzlichen Regelungen ab, die bestimmte Produkte oder Produktionsverfahren mit zusätzlichen Kosten belegen, so gibt es vor allem zwei mögliche Ursachen dafür, daß bestimmte potentiell rentable und damit auch gesellschaftlich wünschenswerte neue Unternehmen *nicht* gegründet werden. Eine mögliche Ursache könnte in den Institutionen des Arbeitsmarktes liegen. Sind Kündigungen kostspielig, so sinkt der Anreiz, zusätzliche Arbeitskräfte einzustellen. Dies gilt in besonderem Maße für kleinere Unternehmen, die sich gerade in der Gründungsphase befinden. Das „Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz“, das am 1. Oktober 1996 in Kraft getreten ist, trägt diesem Umstand insofern Rechnung, als die Zahl der nicht unter das Kündigungsschutzgesetz fallenden Betriebe durch Verdoppelung des erforderlichen Schwellenwertes von 5 auf 10 Arbeitnehmer und durch anteilige Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten beträchtlich erhöht wird. Doch derartige Veränderungen, die letztlich den Anteil der weniger gut geschützten Arbeitnehmer zu Lasten der besser geschützten Arbeitnehmer erhöhen, können nicht über das sehr viel grundlegendere Problem hinwegtäuschen, daß sich durch die Rechtsfortbildung der Arbeitsgerichte der praktizierte Kündigungsschutz sehr weit von den ursprünglichen Vorstellungen des Gesetzgebers entfernt hat.<sup>13</sup> Eine wesentliche Verbesserung der augenblicklichen Situation ließe sich erreichen, wenn der Gesetzgeber durch entsprechende Präzisierungen die Arbeitsgerichte zwänge, den ursprünglichen Intentionen des Kündigungsschutzgesetzes gerecht zu werden - nämlich willkürliche und sozial ungerechtfertigte Kündigungen zu verhindern -, anstatt generell jede Kündigung mit hohen Kosten zu belegen.

Eine zweite mögliche Ursache für den geringen Anreiz zu Unternehmensneugründungen könnte aber auch in Institutionen des Kapitalmarktes liegen. Vergleicht man die deutsche mit der US-amerikanischen Volkswirtschaft, so fällt auf, daß in Deutschland nicht nur auf dem Arbeitsmarkt sondern auch auf dem Kapitalmarkt eine relativ große Hürde zwischen Insidern und Outsidern besteht. So haben in Deutschland von den ca. 550.000 Kapitalgesellschaften nur etwa 3.000 die Rechtsform der AG, die wiederum nur zu einem geringen Prozentsatz börsennotiert sind. Wie der Kölner Bankwirtschaftler Hans. E.

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu ausführlich *Rüthers* (1996).

Büschgen (1997) kürzlich darlegte, erfolgt die Finanzierung der Investitionen zu einem großen Teil über thesaurierte Gewinne, Abschreibungen und Pensionsrückstellungen. Besteht ein Bedarf an externer Finanzierung, so wird auf Bankkredite zurückgegriffen, wobei die Unternehmen in der Regel eine langfristige Geschäftsbeziehung mit ihrer Hausbank pflegen. Junge Leute mit pfiffigen Ideen und wenig Sicherheiten haben bei dieser Organisation des Kapitalmarktes nur geringe Chancen, größere Kapitalbeträge zur Gründung neuer Unternehmen zu erhalten. Anders als in den USA gibt es bei uns keine entwickelten Institutionen, die Wagniskapital für Existenzgründer in nennenswertem Umfang bereitstellen. Notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingungen für die Bereitstellung von Wagniskapital sind die Beseitigung der bestehenden Steuernachteile für Beteiligungskapital sowie die Erleichterung des Zugangs kleiner und mittlerer Unternehmen zu den Kapitalmärkten. Der Anfang März an der Frankfurter Börse eröffnete „Neue Markt“, der insbesondere innovativen Jungunternehmern neue Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung eröffnen soll, stellt insofern einen (kleinen) Schritt in die richtige Richtung dar. Neben Eigenkapital benötigen die Jungunternehmer aber auch ein hinreichendes Managementwissen, das beispielsweise über Patenschaften durch größere Firmen oder durch ältere Manager bereitgestellt werden könnte (Müller 1997).

#### **D. Abschließende Überlegungen**

Eine Aufkündigung der „Sozialen Marktwirtschaft“ und der Versuch, „amerikanische Verhältnisse“ einzuführen, wären nach unserer Einschätzung aufgrund der Unterschiedlichkeit der Institutionen, der gewachsenen Sozialbeziehungen und der zugrundeliegenden Wertvorstellungen auch wirtschaftlich zum Scheitern verurteilt. Am Ende einer Politik schrankenloser Deregulierung würde nicht etwa das Reich der Freiheit stehen, sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit ein zugleich wirtschafts- und gesellschaftspolitisches Chaos. Viel erfolgreicher als der Versuch, durch eine „neokonservative Revolution von oben“ sozialen Fortschritt und gesellschaftspolitischen Grundkonsens zur Disposition zu stellen, erscheint das Bestreben, gemeinsam und in sozial ausgewogener Weise an der Verbesserung der Stärken und der Verminderung der Schwächen des kontinentaleuropäischen Modells von „Sozialer Marktwirtschaft“ zu arbeiten.

Daß die fortschreitende Globalisierung nationale Handlungsspielräume einschränkt, ist unbestritten; falsch ist dagegen die Annahme, daß dieser Prozeß uns zwingt, ein unter ganz anderen Bedingungen entstandenes wirtschaftliches



Ordnungsmodell - eben das US-amerikanische - zu übernehmen, ja zu kopieren. Gegen die sklavische Übernahme eines angelsächsischen Kapitalismusmodells sprechen nicht nur die von den Kirchen zu Recht hervorgehobenen sozial-ethischen Bedenken, die letztlich auf die lebensweltlich wohlbegründete Vorstellung abheben, daß die Wirtschaft dem Menschen und nicht der Mensch der Wirtschaft zu dienen habe. Auch in praktischer Hinsicht ist ein derartiger Versuch mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Scheitern verurteilt: Er würde nach allem, was wir annehmen dürfen, nicht zu der besten aller möglichen Welten führen, in der sich langfristige Kooperation nach deutschem Muster mit kurzfristiger Abwanderungsmöglichkeit nach amerikanischem Vorbild effizienzsteigernd verbindet. Viel wahrscheinlicher wäre ein Szenario, in dem der oftmals zu Recht kritisierte „Leviathan“ von Staat und Großorganisationen ersetzt würde durch den „Behemoth“ des permanenten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konflikts.

Zweifellos haben diese Gefahren auch die beiden großen Kirchen in ihrem „Gemeinsamen Wort“ im Auge gehabt, wenn sie vor der leichtfertigen Aufgabe der „Sozialen Marktwirtschaft“ gewarnt und für deren Fortentwicklung unter veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen plädiert haben. Auch Siegfried Katterle hat in seinen Schriften immer wieder auf die Notwendigkeit des sozialen Ausgleichs hingewiesen, und in diesem Bestreben fühlen wir uns mit ihm verbunden. Albert O. Hirschmans Begriffspaar von „Abwanderung und Widerspruch“ liefert unseres Erachtens einen sehr guten Ausgangspunkt, um diesen notwendigen Grundgedanken - den bereits Walter Eucken mit seiner Idee der „Interdependenz der Ordnungen“ andeutet - auch theoretisch zu fundieren und daraus praktische Konsequenzen und Handlungsempfehlungen abzuleiten. Nicht große „Revolutionen“, sei es von links oder von rechts, sind heute gefordert, sondern viele kleine und praktisch umsetzbare Schritte. Karl R. Poppers „piecemeal social engineering“, die „Sozialtechnologie der kleinen Schritte“ sind das wesentliche Merkmal einer „offenen Gesellschaft“ - und nicht die gefährliche und letztlich selbst in ökonomischer Hinsicht kontraproduktive Kommerzialisierung aller Lebensbereiche.

## Literaturverzeichnis

- Albert, M. (1992): Kapitalismus contra Kapitalismus, Frankfurt/M./New York.*
- Biehler, H. / Brandes, W. / Buttler, F. / Gerlach, K. / Liepmann, P (1981): Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse, Tübingen.*



- Brandes, W. / Weise, P (1980): Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Würzburg/Wien.
- (1995): Motivation, Moral und Arbeitsleistung, in: *Gerlach K. / Schettkatt, R. (Hg.): Determinanten der Lohnbildung. Theoretische und empirische Untersuchungen*, Berlin, S. 233-254.
- Brown, J.C./Klein, M.W. (1997): Die Volkswirtschaft der Vereinigten Staaten von Amerika, in: *Springers Handbuch der Volkswirtschaftslehre*, (hg. von *von Hagen, J. / Welfens, P.J.J. / Börsch-Supan, A.*) Band 2: Wirtschaftspolitik und Weltwirtschaft, Berlin, S. 325-353.
- Büchtemann, Ch. F. (1995): Zwischen „Beschäftigungswunder“ und „Working Poor“. Entwicklungen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt, in: *Empter, S. / Frick, F. (Hg.): Beschäftigungspolitik als ordnungspolitische Aufgabe. Internationale Beiträge zum Carl Bertelsmann-Preis, Gütersloh 1996*, S. 67-78.
- Büschgen, H.E. (1997): Reiches Land mit karger Aktienkultur, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 8.2., S. 17.
- Eekhoff, J. (1996): Beschäftigung und soziale Sicherung, Tübingen.
- Eger, Th. (1995): Eine ökonomische Analyse von Langzeitverträgen, Marburg.
- Eger, Th. / Nutzinger, H.G. / Weise, P. (1993): Eine ökonomische Analyse der mitbestimmten Unternehmung, in: *Ott, C. / Schäfer, N.-B. (Hg.): Ökonomische Analyse des Unternehmensrechts. Beiträge zum 3. Travemünder Symposium zur ökonomischen Analyse des Rechts, Heidelberg*, S. 78-116.
- EKD (Hg.) (1991): Gemeinwohl und Eigennutz. Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh.
- Eucken, W. (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen.
- Franz, W. (1996): Arbeitsmarktökonomik, 3. überarbeitete u. erweiterte Aufl., Berlin.
- Hax, H. (1995): Überlegungen aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: *Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.): Wissenschaftliches Forum 12, September 1995, Beiträge zum Konsultationsprozeß, Hannover und Bonn*, S. 17-23.
- Hirschman, A.O. (1970): Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge/Mass. (dt.: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen, 1974).
- Jerger, J. / Spermann, A. (1996): Lösungsansätze zur Beseitigung von Fehlanreizen für Langzeitarbeitslose, in: *Steiner, V. / Zimmermann, K. F. (Hg.): Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt - Empirische Analyse und Reformansätze*, S. 109-134.
- Katterle, S. (1996): „Antikritik der Thesen von Herbert Hax zur Diskussionsgrundlage ‘Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland’“, in: *ders.: Der Bedarf der Wirtschaftswissenschaft an ökonomisch informierter wirtschaftsethischer Klärung. Universität Bielefeld, Fakultät für Wirtschaftswiss., Diskussionspapier 329.*

- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hg.) (1994): Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland. Diskussionsgrundlage für den Konsultationsprozeß über ein Gemeinsames Wort der Kirchen (Gemeinsame Texte 3). Hannover und Bonn. (zitiert als „Diskussionsgrundlage“).
- Kirchenamt der Evangelischen Kirche in Deutschland / Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz* (Hg.) (1997): Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Wort des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland (Gemeinsame Texte 9). Hannover und Bonn. (zitiert als „Gemeinsames Wort“).
- Mishel, L. / Bernstein, J. / Schmitt, J.* (1996): The State of American Workers, in: Challenge, Nov./Dec., S. 33-45.
- Müller E. / Nutzinger, H.G.* (1997): Die protestantischen Wurzeln des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Behrends, S.* (Hg.): Ordnungskonforme Wirtschaftspolitik in der Marktwirtschaft. Festschrift für Prof. Dr. Hans-Rudolf Peters zum 65. Geburtstag (Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 474), Berlin:, S. 27-64.
- Müller, M.* (1997): Riskante Feigheit. Unternehmensgründer haben es in Deutschland besonders schwer. Ein neuer Markt für Risikokapital soll dies jetzt ändern, in: Die Zeit, v. 7.3.97, S. 35.
- Rexrodt, G.* (1995): Erst verdienen, dann verteilen. Gute Sozialpolitik erfordert gute Wirtschaftspolitik, in: Evangelische Kommentare 28, S. 136-139.
- Rüthers, B.* (1996): Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht. Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit, Bad Homburg (Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik).
- Schröder, J. / von Sutum, U.* (1996): Internationales Beschäftigungs-Ranking 1996, (hg. von Bertelsmann-Stiftung), Gütersloh.
- Sengenberger, W.* (1986): Mangelnde Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt als Ursache der Arbeitslosigkeit?, in: *Krupp, H.-J. / Rohwer B. / Rothschild K.W.* (Hg.): Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg , S. 91-106.
- Stützel, W.* (1979): Paradoxa der Geld- und Konkurrenzwirtschaft, Aalen (unveränd. Neudruck der Habilitationsschrift von 1953).
- Vogler-Ludwig, K.* (1994): Beschäftigungsperspektiven für das vereinte Deutschland - Zeit zum Umdenken, in: Ifo-Schnelldienst 16-17, S. 3-15.
- Weber, M.* (1996): Ökonomie der Arbeitsverfassung. Duisburger Volkswirtschaftliche Schriften Band 22, Hamburg.
- Witt, U.* (1998): Imagination and Leadership: The Neglected Dimension of the (Evolutionary) Theory of the Firm, in: Journal of Economic Behavior and Organization (im Erscheinen).

# **Probleme der Transformationsökonomien - Ein Alibi für Politikabstinenz? -**

Von Werner Glastetter

## **A. Grundsatzprobleme**

### **I. Ausgangslage**

In den Staaten Osteuropas und in der Sowjetunion hatten Ende der 80er Jahre nachgerade revolutionäre Veränderungen stattgefunden. Die kommunistische Partei hatte ihr Machtmonopol eingebüßt. Die Wende zur Demokratie ging einher mit der erklärten Absicht (Schlußakte der KSZE-Konferenz, März 1990), die *Zentralverwaltungswirtschaften* in *Marktwirtschaften* überzuführen. Doch die Euphorie, die sich mit der Rückgewinnung demokratischer Freiheitsrechte verband, hatte zwischenzeitlich - mit Blick auf Produktions- und Beschäftigungseinbrüche, Inflationstendenzen und partieller sozialer Verelendung - bei vielen Menschen oft einer gewissen Ernüchterung Platz gemacht. Vielfach wird seither - in einer bemerkenswerten Analogie zu der Diskussion in der unmittelbaren westdeutschen Nachkriegssituation - ein Abbruch des marktwirtschaftlichen „Experiments“, zumindest eine zeitliche Streckung seines Umsetzens, gefordert.

Nun hat die Ausgangslage der Transformationsökonomien den Umstellungsprozeß gewiß belastet. Das Wegbrechen der tradierten (*Ost-*) *Absatzmärkte*, auf die die Produktionsstrukturen der Transformationsökonomien recht einseitig zugeschnitten waren (RGW), mußte - zum ersten - die Produktionsmöglichkeiten reduzieren; denn der Absatzrückgang konnte wegen des bestehenden Produktqualitäts- bzw. Produktivitätsgefälles gegenüber westlichen Marktwirtschaften nicht durch Exporte in den Westen rasch und beliebig kompensiert werden. Inflation und Arbeitslosigkeit waren über Jahre hinweg administrativ zurückgedrängt worden; mit der Aufhebung dirigistischer Vorgaben war - zum zweiten - eine *Stabilisierungskrise* zwangsläufig vorprogrammiert.

Darüber hinaus bestanden - zum dritten - erhebliche Defizite bei der *Kollektivgüterversorgung* (Bildung, Gesundheit, Verkehr, Umwelt); solche Defizite sind nicht nur - für sich genommen - problematisch, sondern stellen auch ein wichtiges Hemmnis für einen funktionsfähigen Wirtschaftsprozess dar. Und dies alles überlagernd entstand - zum vierten - eine tiefgreifende „soziale Desintegration“ (Schüller), die letztendlich bei vielen Bürgern eine *Erwartungsunsicherheit* begründete; diese hatte zumindest am Beginn des Transformationsprozesses Zurückhaltung bei den an sich notwendigen ökonomischen Aktivitäten - v.a. mit Blick auf die Produktions- und Investitionstätigkeit - ausgelöst.

Insgesamt: Fehlentwicklungen waren wohl unvermeidbar. Gleichwohl bleibt zu prüfen, welche *grundlegenden Probleme* bei einem Transformationsprozeß zu beachten sind, soll eine „anhaltende Peripherisierung“ der Transformationsökonomien (Herr) vermieden werden. Mit grundlegenden Problemen ist gemeint, daß sich die Betrachtungsweise dann nicht auf die technokratisch orientierte Analyse eines angemessenen Instrumenteneinsatzes auf der Grundlage eines unterstellten bzw. vorgegebenen Ordnungsrahmens beschränken kann - hier ist ohnehin vieles unstrittig -, wenn man die Tatsache in Rechnung stellen muß, daß der Transformationsprozeß selbst einer *ordnungspolitischen Wende* gleichkommt. Und hier setzt die eigentliche Kontroverse ein: Sind die (teilweise) enttäuschenden Entwicklungen darauf zurückzuführen, daß die marktwirtschaftlichen Bedingungen nicht rasch und konsequent genug umgesetzt wurden; oder könnten sie auch Folge einer problematischen *Interpretation* von *Marktwirtschaft* sein? - Dies gilt es näher zu prüfen.

## II. Wissenschaftsdefizite

Vielfach wird die These vertreten (und gleichsam als Vorwurf erhoben), daß die Wissenschaft - soweit sie volkswirtschaftliche Fragen betrifft - auf den Transformationsprozeß nicht hinreichend vorbereitet gewesen sei und deshalb auch keine „Theorie der Systemtransformation“ (Lösch) entwickelt habe, ja daß die Existenz verschiedener Wirtschaftssysteme eben als „Realität“ anerkannt (Schulz) und nicht selten davon ausgegangen wurde, daß auch ein sozialistisches System funktionsfähig gestaltet und gehalten werden könne.

Vordergründig betrachtet ist dieser These nicht zu widersprechen. - Die *Prozeßtheorie* hatte sich darauf beschränkt, für Marktwirtschaften statische und dynamische Gleichgewichtslösungen zu formulieren, ohne das Ordnungsproblem überhaupt zu thematisieren. - Die *Ordnungstheorie* hatte zwar das

Ordnungsproblem aufgegriffen, beschränkte sich nun aber darauf, die Funktionsbedingungen alternativer Ordnungsmodelle - jeweils für sich genommen - zu analysieren, nicht selten um daraus die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Ordnungen abzuleiten bzw. letztere in ihrer Eigenwertigkeit zu begreifen. - Die *Stufentheorie* hatte zwar im Blick, daß im Zuge gesamtwirtschaftlicher Entwicklungsprozesse ordnungspolitische Voraussetzungen - gerade was die Gewichtung von Markt und staatlicher Gestaltung angeht - sich verändern könnten und müßten; damit relativierte sie die Hypothese von der prinzipiellen - und zeitlos gültigen - Überlegenheit einseitig ausgerichteter marktwirtschaftlicher Ordnungen, thematisierte indessen nicht die ordnungspolitischen Transformationsbedingungen selbst. - Die *Konvergenztheorie* versuchte zwar wiederum, diese Lücke zu schließen, formulierte aber allenfalls Bedingungen für einen ideologiefreien Konvergenzprozeß von Plan- und Marktwirtschaften, nicht aber für einen Übergang von Plan- in Marktwirtschaften. - Die *Institutionenökonomie* entwickelte zwar auf der Grundlage eines property-rights-Ansatzes Bedingungen, mit deren Hilfe ein Institutionenwandel analysierbar und begründbar ist, reduzierte diese Bedingungen aber wiederum - mit Blick auf Transaktionskosten - einseitig auf ökonomische Rationalitätskriterien, die gerade die anstehende Problematik mit Sicherheit nicht ausschöpfen, wenn man davon ausgeht, daß der aktuelle Transformationsprozeß auch meta-ökonomische Motive (Freiheitswillen eines Volkes) hatte.

So ist, insgesamt gesehen, in der Tat zu konstatieren, daß keine umfassende Transformationstheorie vorliegt. Doch zu fragen bleibt, ob dies wirklich als Defizit angesehen werden muß. Schließlich - so könnte man argumentieren - sind die *Bausteine* einer *Marktwirtschaft* (Privateigentum, individuelle Dispositionsfreiheit, Marktpreis als Knappheitsindikator, Preismechanismus als Koordinationsinstrument) hinlänglich bekannt; und Transformation hieße dann eben, diese Bausteine in den Transformationsökonomien einzuführen und die Bausteine der Zentralverwaltungswirtschaft (Kollektiveigentum, Zentralplanung) zu ersetzen. Doch hier setzt das eigentliche Problem ein, das in einem Dilemma wurzelt. Denn es dürfte zwar auf der einen Seite als unstrittig gelten, daß eine Marktwirtschaft weder *konstruiert* noch per Dekret *verordnet* werden kann, sondern eines evolutorischen Prozesses bedarf, der historisch gewachsenen gesellschaftlichen Bedingungen Rechnung tragen muß. Dennoch kann daraus aber wiederum auf der anderen Seite nicht im Umkehrschluß gefolgert werden, daß Marktwirtschaft - auch bei etablierten Bausteinen - gleichermaßen *spontan* entsteht: Handlungsunsicherheiten und Informationsdefizite, tradierte Strukturen und Verhaltensweisen, nicht zuletzt Transaktionskosten, die zumin-

dest in der Anlaufzeit eines Transformationsprozesses hin zur Marktwirtschaft die - noch nicht unmittelbar erkennbaren - Effizienzgewinne eines funktionsfähigen Marktes überzukompensieren drohen, könnten eher zu *Marktsurrogaten* denn zur *Marktwirtschaft* führen. Wenn dies so richtig ist, dann folgt daraus, daß die Einführung der bzw. die Transformation zur Marktwirtschaft eine *politische Gestaltungsaufgabe* ist, die aber dann notwendigerweise über die Setzung von Rahmenbedingungen (i.S. der skizzierten Bausteine) hinausweist, weil sie eine inhaltliche Ausfüllung der Rahmenbedingungen erfordert. Freilich: Dann entsteht - jenseits von transformationstheoretischen Problemen - die eigentliche Kernfrage: Nach welchen inhaltlichen Gesichtspunkten - „freie“ Marktwirtschaft (i.S. W. Euckens), „soziale“ Marktwirtschaft (i.S. A. Müller-Armacks), „aufgeklärte“ Marktwirtschaft (i.S. K. Schillers) - sollen die Bausteine etabliert werden. Und - damit zusammenhängend - stellt sich die Frage: Wer ist der *Träger* dieses Gestaltungsprozesses bzw. wer übernimmt Verantwortung für diese Gestaltungsaufgabe?

### III. Zum Begriff der Transformationsökonomie

Einen ersten Einstieg in diese Problematik gewinnen wir, wenn wir den Versuch unternehmen, die Transformationsökonomie begrifflich präziser zu fassen. Die Hinweise, daß das bisherige System des real-existierenden Sozialismus „total zerstört“ werde und eine „neue Schöpfung“ stattfinde (Paraskewopoulos), daß die Reformen des sozialistischen Systems „grundlegender und weitergehender“ seien als jene des kapitalistischen Systems (Šik), daß es durch politischen Gestaltungswillen zu einer „Substitution gegebener ordnungskonstituierender Merkmale“ durch andere komme (Kloten) - all diese Hinweise sind formal sicher richtig und treffen dennoch materiell nicht den Kern.

Dieser kristallisiert sich erst dann heraus, wenn wir - gleichermaßen systemtheoretisch argumentiert - die *Wirtschaftsordnung* als ein Phänomen betrachten, das zwar einerseits durch einen spezifischen DIM-approach (decision: Entscheidungsrechte - information: Informationsstruktur - motivation: Verhaltensweisen) gekennzeichnet ist, das aber andererseits im gesamtgesellschaftlichen Prozeß, diesen als ein umfassendes *Sozialsystem* interpretiert, nicht beliebig isolierbar ist. Vielmehr ist Wirtschaftsordnung definierbar als ein als *ökonomisches Subsystem*, das letztlich über die Art des Ressourceneinsatzes sowie über die Verteilung des Ressourcenertrages entscheidet. In dieser Eigenschaft ist sie dann aber lediglich Teil dieses gesamten *Sozialsystems*; neben dem ökonomischen Subsystem existieren notwendigerweise ein *politisches Subsystem*

(das Rechte und Pflichten von Bürgern bzw. Staat festlegt: Demokratie oder Diktatur) sowie ein *kulturelles Subsystem* (das die dominierenden Verhaltensweisen der Individuen bestimmt: Eigeninteresse oder Gemeinwohlorientierung), weil diese dem ökonomischen Subsystem erst wieder seine Inhalte geben. Gehen wir von dieser Überlegung aus, so läßt sich vorab eine wichtige Hypothese formulieren. Ein Sozialsystem wird auf Dauer nur dann stabil sein, wenn die drei Subsysteme eine gewisse Kompatibilität aufweisen: Eine Diktatur wird keine marktwirtschaftlichen Bedingungen und kein Eigeninteresse zulassen, wenn diese den politischen Zielsetzungen der Staatsführung entgegenstehen bzw. ihre Erfüllung gefährden. Umgekehrt ist eine Demokratie mit Zentralplanwirtschaft und dem Erzwingen einer individuellen Gemeinwohlorientierung unverträglich, wenn letztere individuelle Dispositionsfreiheiten aushöhlen. Diese Hypothese erlaubt es, eine wichtige Trennung in *Reform-* und *Transformationsökonomien* vornehmen.

Unter *Reformökonomien* sind dann solche Ökonomien zu verstehen, bei denen - wodurch auch immer ausgelöst - allein das ökonomische Subsystem Änderungen erfährt, während das Sozialsystem insgesamt davon unberührt bleibt, zumindest keiner substantiellen Umgestaltung unterworfen wird. So ist denkbar, daß in einem (an sich) marktwirtschaftlich orientierten Subsystem der Staat ergänzende Allokations-, Distributions- und/oder Stabilisierungsfunktionen übernimmt oder daß Kollektiventscheidungen eingebaut werden - dies alles, ohne daß das politische Subsystem (Wahrung der Demokratie) bzw. das kulturelle Subsystem (Respektierung des individuellen Eigeninteresses) eine Änderung erfahren. Umgekehrt ist denkbar, daß in einem (an sich) zentralverwaltungswirtschaftlich orientierten Subsystem der Staat ökonomische Entscheidungsrechte an nachgeordnete Instanzen (Kommunen, Verbände, Betriebe) delegiert, ohne daß das politische Subsystem (diktatorischer Herrschaftsanspruch des Staates) oder das kulturelle Subsystem (Gemeinwohlorientierung der Individuen) davon berührt werden. Die Zielsetzungen derartiger Reformmaßnahmen konkretisieren sich dann - obwohl sie in entgegengesetzte Richtungen weisen - dennoch in beiden Fällen darin, das bestehende ökonomische Subsystem leistungsfähiger zu machen, indem einer Marktwirtschaft durch Vermeidung von Fehlentwicklungen eine höhere Stabilität, einer Zentralverwaltungswirtschaft durch individuelle Verantwortungszuweisung (einschließlich Anreizsysteme) eine höhere Flexibilität vermittelt wird. Die Möglichkeiten derartiger Reformmaßnahmen sind aber - wie die Erfahrung gerade Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre lehrt - nicht nur jederzeit reversibel, wenn man glaubt, davon ausgehen zu müssen, daß die intendierte Zielsetzung nicht er-



reicht wird: Der Ruf nach mehr Markt in den westlichen Marktwirtschaften bzw. die Rücknahme von Reformmaßnahmen in den östlichen Zentralverwaltungswirtschaften in dem genannten Zeitraum sind hierfür exemplarisch. Aber unbeschadet dieser *pragmatisch ausgerichteten Reversibilität* bleibt die *grundsätzlich orientierte Reversibilität*; Reformökonomien stoßen in jedem Fall an die Grenzen des als verbindlich angesehenen Sozialsystems: Reformen im ökonomischen Subsystem werden spätestens immer dann zurückgenommen, wenn die Erwartung begründbar wäre, daß die Substanz des Sozialsystems insgesamt (das definitionsgemäß ja unangetastet bleiben soll) in Frage gestellt zu werden droht, wenn zusätzliche Staatsaktivitäten die demokratische Substanz bzw. wenn die Delegation von Entscheidungsrechten den staatlichen Herrschaftsanspruch gefährden könnten.

Unter *Transformationsökonomien* sind demgegenüber solche Ökonomien zu verstehen, bei denen die Veränderung des ökonomischen Subsystems einhergeht mit der Veränderung des gesamten Sozialsystems. So ist denkbar, daß die Veränderung eines marktwirtschaftlichen Systems verbunden ist mit dem Wandel des politischen Subsystems (Übergang zur Diktatur) bzw. mit einem Wandel des kulturellen Subsystems (Verpflichtung der Bürger zur Gemeinwohlorientierung). Vernachlässigen wir dies (i.S. einer zumindest gegenwärtig allenfalls theoretischen Modellüberlegung), bleibt gleichwohl die aktuell gegebene alternative Variante: Der Übergang von einem zentralverwaltungswirtschaftlichen System in ein marktwirtschaftliches System verknüpft sich mit einem Wandel des politischen Subsystems (Übergang zur Demokratie) sowie des kulturellen Subsystems (Anerkennung des individuellen Eigeninteresses). Der „qualitative Sprung“ (Bohnet), der eine Reform- zu einer Transformationsökonomie macht, setzt also erst ein, wenn das Sozialsystem sich insgesamt wandelt und in einer veränderten Struktur der genannten Subsysteme eine neue Einheit bildet. Marktwirtschaft (als ökonomisches Subsystem) erfährt dann eine Stabilisierung, wenn sie verknüpft ist mit demokratischen Grundrechten (als politisches Subsystem) sowie mit der Anerkennung von individuellen Eigeninteressen (als kulturelles Subsystem). Anders als die *Reformökonomien* erfahren die *Transformationsökonomien* dann die Qualität einer *Irreversibilität*. Zumindest im Grundsatz, d.h. von politischen Revolutionen abgesehen, lassen sich kompatibel in ein umfassendes Sozialsystem eingebettete Marktwirtschaften allenfalls noch reformieren, aber nicht mehr beliebig in Zentralverwaltungswirtschaften (zurück-)transformieren.

Nimmt man nun freilich diese Spezifizierung der Transformationsökonomien als gegeben, führt dies zu einer naheliegenden Schlußfolgerung: Wenn

die Transformationsökonomie eine Stabilisierung erfahren soll, dann kann sie sich nicht auf das ökonomische Subsystem beschränken, sondern muß die relevanten Tatbestände des gesamten Sozialsystems in Rechnung stellen.

#### IV. Zum Demokratie-Paradoxon

Damit es zu einem stabilen (und im Grundsatz irreversiblen) Transformationsprozeß kommt, muß also der Umbau der Wirtschaftsordnung von dem Umbau des gesamten Sozialsystems getragen bzw. in diesen eingebettet sein. Dann aber stellt sich das *polit-ökonomische Akzeptanzproblem* in einem neuen Licht. Führt nämlich der Umbau der Wirtschaftsordnung zur Marktwirtschaft zu ökonomischen und sozialen Fehlentwicklungen, von denen Teile der Bevölkerung - gar die Mehrheit - betroffen sind, so wird dies bei eben dieser Mehrheit die Neigung und das Bemühen auslösen, den Transformationsprozeß in die Marktwirtschaft zu blockieren, zu verwässern oder zumindest zeitlich zu strecken.

Damit ist aber notwendigerweise ein *Demokratie-Paradoxon* angelegt: Der Transformationsprozeß im ökonomischen Subsystem (hin zur Marktwirtschaft) bedarf einerseits - wie bereits ausgeführt - des Transformationsprozesses im politischen Subsystem (hin zur Demokratie) und im kulturellen Subsystem (hin zum Eigeninteresse). Doch je erfolgreicher die letzteren Prozesse sind, je mehr Fehlentwicklungen sich aber gerade im ökonomischen Subsystem herausbilden, und je eher die (zunächst) Benachteiligten eine Mehrheit im parlamentarisch-demokratischen Abstimmungsmechanismus haben, desto wahrscheinlicher ist andererseits der Eintritt dieses Paradoxons: Marktwirtschaft braucht Demokratie und Eigeninteresse; diese können aber den Übergang zur Marktwirtschaft gefährden oder zumindest verzögern. Das Paradoxon greift gleichermaßen *von unten*.

Wenn vielfach daraus der Schluß gezogen wird, daß dann der Umbau der Wirtschaftsordnung politisch erzwungen werden müsse - und dies vor allem rasch, solange die zunächst Benachteiligten noch nicht in hinreichendem Umfange organisiert sind und damit ihr Interesse auch noch nicht entsprechend artikulieren können -, so überzeugt dies nur sehr bedingt. Denn wird der Umbau von den Vertretern der alten Nomenklatura vollzogen, werden sich diese einem echten Umbau spätestens dann widersetzen, wenn er ihre Privilegien gefährdet. Wird der Umbau von einer anderen - unbelasteten - Politikerschicht in Angriff genommen, so ist zwar diese Gefahr weniger gegeben; jetzt ist aber nicht aus-

zuschließen, daß (i.S. der Aussagen der Neuen Politischen Ökonomie) die politischen Repräsentanten, nun mit dem Ziel ihrer Wiederwahl, v.a. populäre Maßnahmen ergreifen, auch wenn diese geeignet sein könnten, dem Umsetzungsprozeß seine Eindeutigkeit zu nehmen. Das Paradoxon greift jetzt *von oben*.

Im Demokratie-Paradoxon ist ohne Zweifel eine Dilemmasituation angesiedelt. Sie legt eine Schlußfolgerung nahe: Der Transformationsprozeß bleibt instabil, solange der Staat sich darauf beschränkt, Rahmenbedingungen zu setzen, in der Erwartung, daß sich dann sofort voll funktionsfähige marktwirtschaftliche Strukturen spontan herausbilden. Er wird aber auch nicht an Stabilität gewinnen, wenn der Staat glaubt - unter unmittelbarer Mißachtung der Interessen der am Prozeß Beteiligten bzw. unter mittelbarer Hinnahme der Verletzung dieser Interessen -, ihn politisch erzwingen zu können. Die formale Einsicht, daß der Umbau der Wirtschaftsordnung zwar eine politische Gestaltungsaufgabe ist, gleichwohl in den Umbau der Gesellschaftsordnung insgesamt eingebettet sein muß, läßt sich so in einem ersten Schritt konkretisieren: Das Demokratie-Paradoxon wird sich nur dann auflösen lassen, wenn die Beteiligten ihre Interessen in den Transformationsprozeß einbringen können bzw. wenn sie diese Interessen im Transformationsprozeß (in den Grenzen des Möglichen) gewahrt sehen - wenn sie sich als Teil einer *Solidargemeinschaft* begreifen können, die ihnen die Orientierungslosigkeit nimmt. Die Grundidee einer Solidargemeinschaft, die den kritischen und konstruktiven Dialog zwischen den relevanten gesellschaftlichen Gruppen möglich macht und den Umbau der Wirtschaftsordnung darauf abstützt, ist dann eben keine „sozialistische Errungenschaft“ (Glismann), sondern eine unverzichtbare Voraussetzung für einen erfolgreichen Transformationsprozeß. Diese Feststellung gilt es nun zu konkretisieren.

## B. Umsetzungsprobleme

### I. Zur Zielsetzung

Gerade mit Blick auf die Ausgangslage ist die Zielsetzung eines Transformationsprozesses im Grunde eindeutig: Es gilt eine gesamtwirtschaftliche Effizienzsteigerung (Lösch) auszulösen, die *Wachstum* schafft. Erforderlich hierfür ist einmal eine Förderung von Investitionen, die zum Aufbau eines ge-

samtwirtschaftlichen Produktionspotentials unverzichtbar sind; und erforderlich ist zum zweiten die Einleitung eines Strukturwandels, der die Entwicklung von produktiven Faktorkombinationen ermöglicht. Und beides muß flankiert werden durch die Orientierung am Ziel der *Geldwertstabilität*; sie erfordert einerseits einen Abbau des inflationären Geldüberhangs sowie ein Verbot der Finanzierung öffentlicher Haushalte durch die Notenbank, um dem Investitions- und Allokationsprozeß eine sichere Kalkulationsgrundlage zu vermitteln. Diese Zielsetzung, eine geldwertstabile reale Wachstumsdynamik zu erreichen, kann als unstrittig gelten; gleichwohl bleiben Fragen offen.

Eine erste grundsätzliche Problematik setzt mit der Frage ein, ob sich die Zielsetzung des Transformationsprozesses auf eine rein globale, gesamtwirtschaftlich ausgerichtete Effizienzsteigerung beschränken kann. Diese Frage wäre allenfalls dann positiv zu beantworten, wenn unterstellbar wäre bzw. der Nachweis gelänge, daß sich - im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Effizienzsteigerung - die relevanten Probleme (Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung) quasi-automatisch lösen. Doch genau davon ist nicht auszugehen. So ist eben nicht unbedingt unterstellbar, daß Preisniveaustabilität ein hinreichender Garant zur Auslösung der erforderlichen *Investitionsdynamik* und eines angemessenen *Strukturwandels* ist. Dies gilt vor allem dann, wenn bei den Investoren *Erwartungsunsicherheiten* bestehen (Herr) und eine *Rezessionsspirale* droht (Lösch). Es mag als unstrittig gelten, daß Investitionen und damit intendierte Strukturwandelprozesse sich an den privat artikulierten Bedürfnissen orientieren und somit unternehmerische Kreativität und Flexibilität zur Voraussetzung haben müssen - sie können nicht staatlich verordnet werden. Doch wenn die Rezessionsspirale droht, kann der Staat den gesamtwirtschaftlichen Wachstumsprozeß nicht dem Markt - gewissermaßen als dessen „Ergebnis“ hinnehmend - überlassen, sondern muß ihn in seine Zielfunktion übernehmen. Diese Feststellung wird noch durch weitere Überlegungen gestützt. So ist - zum einen - denkbar, daß der Strukturwandel zwar zu (neuen) effizienten Faktorkombinationen führt, diese aber *Beschäftigungsprobleme* nicht lösen, sondern zusätzlich begründen, wenn in bestimmten Regionen oder von bestimmten Branchen mehr Beschäftigte freigesetzt als anderswo absorbiert werden können, soll ein bestimmter Produktivitätsstandard erreicht werden. So ist - zum zweiten - denkbar, daß der Strukturwandel gesamtwirtschaftlich durchwirkt und über die De-Industrialisierung ganzer Regionen bzw. den Zusammenbruch ganzer Branchen erhebliche *soziale Kosten* auslöst. Wenn eine der beiden Gefahren droht, dann reicht das Ziel einer geldwertstabilen Wachstumsdynamik nicht aus, dann müssen in das Wachstumsziel konkrete Vorstellungen über

Strukturwandelprozesse - sei es i.S. einer geplanten Gestaltung, i.S. einer geordneten Anpassung oder i.S. einer gezielten Erhaltung (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel) - einfließen, um Beschäftigungsgefahren entgegenzuwirken und soziale Kosten zu minimieren.

Eine zweite grundsätzliche Problematik setzt mit der Frage ein, ob die Zielsetzung überhaupt auf die ökonomische Dimension der gesamtwirtschaftlichen Effizienzsteigerung reduzierbar ist (auch wenn wir unterstellen könnten, daß - im Rahmen des Möglichen - eine Beschäftigungssicherung erreichbar wäre). Gerade mit Blick auf das polit-ökonomische Akzeptanzproblem dürfte die Einbindung *wohlfahrtsstaatlicher Grundrechte* (Schüller) unverzichtbar sein. Sie gehen über den Aufbau eines „sozialen Netzes“, das soziale Härten abfangen kann, hinaus und schließen zumindest zwei zusätzliche Komponenten ein. Zum einen schließen sie von Anfang an eine Mindestversorgung mit *Kollektivgütern* ein: Eine Nachordnung - hinter die gesamtwirtschaftliche Effizienzsteigerung - käme nicht nur einer einseitigen Prioritätensetzung gleich; sie erwiese sich spätestens dann als kontraproduktiv, wenn bestimmte Kollektivgüter eine unabdingbare Voraussetzung für den Wachstumsprozeß darstellten, aber vom Markt nicht oder nicht in hinreichendem Umfang bereitgestellt würden. Zum zweiten ist nicht auszuschließen, daß es im Zuge der geld- und/oder finanzpolitischen Förderung des Investitionsprozesses (wie ja auch die Erfahrung der Nachkriegszeit lehrt) zu einseitigen *Verteilungskonstellationen* (Einkommen, Vermögen) kommt. Dies kann den Transformationsprozeß - und über die mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz auch die gesamtwirtschaftliche Effizienz - erheblich belasten. Dabei kann es nicht vordergründig um eine Einkommens- und/oder Vermögensnivellierung gehen. Gleichwohl müssen Verteilungsziele in einer Weise in die gesamtwirtschaftliche Zielfunktion einfließen, daß eine gesellschaftliche Akzeptanz möglich wird.

Mit Blick auf die beiden skizzierten Grundsatzprobleme mag damit die Zielsetzung gewiß komplexer (und schwieriger handhabbar) werden; doch vielleicht ist dies der Preis dafür, dem Transformationsprozeß ein höheres Maß an Stabilität - und damit auch an gesellschaftlicher Akzeptanz - zu vermitteln.

## II. Zum Ordnungsrahmen

Transformationspolitik ist in jedem Falle Ordnungspolitik (Lösch); und in dieser Eigenschaft betrifft sie in jedem Falle die Festlegung von property-rights-Strukturen, die - zunächst und im Grundsatz - marktwirtschaftliche

Rahmenbedingungen notwendig machen. Dies muß auf verschiedenen Ebenen ansetzen. - Zum ersten bedarf es der Reform der *Rechtsgrundlagen*: Dazu zählen Vertragsrecht, Eigentumsrecht, Handelsrecht, Konkursrecht, Wettbewerbsrecht, Scheckrecht, Wechselrecht etc., mit dem Ziel, den Freiheitsraum für ökonomische Entscheidungsrechte sicherzustellen, aber auch Grenzen für diese festzulegen; damit verbunden ist ein Neuaufbau einer darauf zugeschnittenen öffentlichen Verwaltung sowie eines entsprechenden Rechtssystems. - Zum zweiten bedarf es der Reform des *Unternehmenssektors*: Dazu zählt die Sicherstellung der Gewerbefreiheit sowie auf längere Sicht die Überführung bestehender Staatsbetriebe in privatrechtliche Organisationsformen - sei es durch gezielten Verkauf oder durch unentgeltliche Ausgabe von Anteilszertifikaten; hinzutreten muß der Abbau von Handelsschranken gegenüber dem Ausland, ergänzt durch Herstellung der Währungskonvertibilität und eines freien internationalen Ressourcentransfers. - Zum dritten bedarf es der Reform der *Finanz-, Geld- und Unternehmensverfassung*: Dazu zählen der Aufbau eines funktionsfähigen Steuersystems (Einkommens-, Gewerbe-, Unternehmens-, Verbrauchssteuern) und die Schaffung eines zweistufigen Bankensystems (unabhängige Notenbank, konkurrierende private Geschäftsbanken); auch die Unternehmensverfassung bedarf einer Klärung, in der die Handlungsrechte von Kapital, Arbeit und Management definitiv geregelt werden. - Zum vierten bedarf es, gestützt auf das Koalitionsrecht, eindeutiger Vorgaben für Bildung und Aktivität von Interessenvereinigungen (Unternehmensverbände, Gewerkschaften), die in der Lage sein müssen, ihre Vorstellungen in den Zielfindungsprozeß und dessen Umsetzung einbringen zu können.

Dies ist alles - zumindest im Grundsatz - unstrittig; und so steht notwendigerweise im Vordergrund die Aufgabe, willkürliche administrative Eingriffe des Staates zurückzudrängen, um Rechtssicherheit für Wirtschaftssubjekte und Verbände sowie die Berechenbarkeit des Staates und seiner Politik zu garantieren. Doch wenn wir - zum einen - im Blick behalten, daß der Transformationsprozeß eine *politische Gestaltungsaufgabe* darstellt, daß - zum zweiten - diese Gestaltung das *Demokratie-Paradoxon* in Rechnung stellen muß, und daß - zum dritten - dieses wiederum einer *komplexen Zielsetzung* bedarf, dann folgt aus diesen Überlegungen, daß die Beschränkung auf marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen hierfür nicht ausreicht. Denn dann bestünde die Gefahr, daß eine Marktwirtschaft entweder gar nicht entsteht oder zumindest permanent gefährdet bleibt - und letzteres um so eher, je mehr die Zielformulierung sich auf eine passive Hinnahme von Marktergebnissen beschränkt. Dann aber gilt: Der Ordnungsrahmen kann sich - analytisch - nicht auf die reine Alternative:

Staat oder Markt beschränken; und er kann nicht - normativ - auf die Konsequenz: Markt statt Staat reduziert werden. Eben dies würde der Transformationsproblematik nicht gerecht. Der Staat muß (im Markt) seine Funktionen wahrnehmen können und die am Transformationsprozeß Beteiligten müssen in der Lage sein, ihre Interessen (kollektiv) zu organisieren und zu artikulieren. Marktwirtschaft heißt dann aber nichts anderes als die Schaffung von Rahmenbedingungen, um einen *konstruktiven Dialog* zwischen Unternehmen, Verbänden und Staat i.S. einer gemischten Wirtschaftsordnung zu ermöglichen. Dieser Dialog darf den Markt nicht aufheben bzw. ersetzen; er muß ihm aber - gerade über die Begrenzung der einseitigen Dominanz des Marktes - jene Stabilität und Tragfähigkeit geben, die er für die Herbeiführung eines leistungsfähigen und gleichermaßen gesellschaftlich akzeptierten Transformationsprozesses braucht.

### III. Zum Instrumenteneinsatz

Die Frage des Instrumenteneinsatzes hatte von Anfang an eine grundlegende Kontroverse ausgelöst. Geht man davon aus, daß eindeutige Zusammenhänge zwischen ordnungspolitischen Änderungen und diesen jeweils zuzuordnenden ökonomischen und sozialen Folgeeffekten bestehen, die auch eindeutig identifizierbar sind, stände der Umsetzung des Transformationsprozesses auf der Grundlage eines idealtypischen *Totalmodells* (Bohnet), das alle möglichen Folgeeffekte berücksichtigt, nichts im Wege. Geht man indessen davon aus, daß diese Zusammenhänge nicht bestehen, zumindest nicht eindeutig identifizierbar sind, muß man die Wirtschaftsordnung eingebettet sehen in eine „Komplexität der Faktoren“ (Paraskewopoulos); dann bleibt Spielraum für alternative Erwartungen, die sich allenfalls auf „spekulative Mustervoraussagen“ (Schüller) stützen können. Je größeres Gewicht die zweite Version hätte, desto eher bliebe als Alternative nur die „*piece-meal-policy*“ (i.S. Poppers), die in einer konkreten Situation dem Machbaren die höhere Priorität zuweist als einem idealtypischen Modell. Dies mag nicht nur wissenschaftlich unbefriedigend sein (Leipold); vor allem zwingt diese Alternative zu einer politischen Prioritätensetzung und damit auch zu einer immer wiederkehrenden und insoweit nicht eindeutig festlegbaren Abwägung hinsichtlich der Frage, wie hoch die Problemlösungskapazität des Marktes und/oder des Staates in einer konkreten Situation einzuschätzen ist. Diese alternative Sicht hat zwei weitergehende Konsequenzen.



Sie betreffen einmal das „*Timing*“-Problem, womit die Frage aufgeworfen wird, ob die Umsetzung in einem raschen Schritt (sog. Schocktherapie eines Big-Bang) oder zeitlich gestaffelt (sog. pragmatischer Gradualismus) erfolgen soll. Die Verfechter der Schocktherapie begründen diese damit, daß beim Gradualismus nicht nur Glaubwürdigkeitsprobleme für die politisch Verantwortlichen hinsichtlich ihrer Bereitschaft zu „echten“ Reformen entstünden; hinzu komme, daß die Eindeutigkeit und insoweit Berechenbarkeit staatlichen Handels reduziert wird und bei den Wirtschaftssubjekten Erwartungsunsicherheiten begründen und v.a. einen für die Entwicklung gefährlichen Attentismus der Investoren auslösen könnten. Die Vertreter des Gradualismus gehen davon aus, daß eine „funktionsfähige“ Marktwirtschaft eine entsprechende Bürokratie und Infrastruktur braucht sowie eines Managements, daß sich marktrational bewegen kann. Ohne diese institutionellen Voraussetzungen - deren Schaffung aber Zeit braucht - wird die Gefahr einer wirtschaftlichen und sozialen Fehlentwicklung als zu hoch eingeschätzt.

Sie betreffen sodann das „Sequenz“-Problem, womit die Frage aufgeworfen wird, ob die einzelnen Transformationsschritte simultan (i.S. eines Totalmodells) oder in einer pragmatischen Zeitabfolge (i.S. der piece-meal-policy) umgesetzt werden sollen. Die Verfechter der *simultanen Umsetzung* stützen ihre Position auf die Vermutung, daß zwischen den einzelnen Transformationsschritten komplementäre Interdependenzen bestehen; ein isolierter Transformationsschritt (z.B. Investitionsfreiheit) wäre rasch blockiert, wenn komplementäre Schritte (z.B. Eigentumsgarantie, Preissetzungsfreiheit) verzögert würden. Die Vertreter einer *pragmatischen Umsetzung* gehen davon aus, daß derartig eindeutige Komplementärbeziehungen nicht gegeben sind, sondern pragmatisch geprüft werden müssen: Sollten Staatsbetriebe erst privatisiert oder erst saniert werden? (Die erste Version setzte auf eine flexible privatwirtschaftliche Sanierung; die zweite Version befürchtete davon eher den Zusammenbruch der Unternehmen.) Sollte die Preis- und Lohnfreigabe vorab erfolgen oder erst nach der Etablierung eines funktionsfähigen und stabilitätsorientierten Geld- und Finanzsystems? (Die erste Version setzte auf flexible Preis- und Lohnstrukturanpassungsprozesse; die zweite Version befürchtete davon eher eine Preis-Lohn-Preis-Spirale.) Sollte die Preisfreigabe vorab erfolgen oder erst nach Aufbau einer entsprechenden Produktionsstruktur? (Die erste Version erwartete, daß ein Preisanstieg und dadurch begründete Gewinnchancen rasch ein zusätzliches Güterangebot provozierten; die zweite Version befürchtete primär einen Inflationsschub, der die Realeinkommen senkt und über Nachfragedefizite einem zügigen Anstieg des Güterangebots eher entgegenwirkte.)

Auf drei Ebenen - Totalmodell vs. Pragmatismus, Schocktherapie vs. Gradualismus, Simultanität vs. Staffelung - wurde das Problem des Instrumenteneinsatzes knapp diskutiert. Auf allen Ebenen ergaben sich kontroverse Positionen, die formal und für sich genommen jeweils gut begründbar schienen. Eine definitive Entscheidung fällt insoweit schwer und bedarf häufig der Einzelfallprüfung. Gleichwohl: Die Einbettung in unsere Grundsatzfrage kann hilfreich sein; denn sie zeigt, daß alle drei Ebenen nicht beliebig isolierbar sind, sondern in einem wechselseitigen Zusammenhang stehen: Schocktherapie und simultane Umsetzung unterstellen die Möglichkeit, ein idealtypisches Totalmodell anwenden zu können; und letzteres setzt voraus, daß der Staat sich auf die Setzung *marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen* beschränken und ansonsten *Politikabstinenz* betreiben kann - und dies in der Erwartung, daß der Markt sich spontan bilde und zu optimalen Ergebnissen führe. Diese marktradikale Position ist indessen nicht viel mehr als eine unbegründete Hypothese, die durch die Realität eher als widerlegt gelten kann. Teilt man sie nicht, bleibt nur die Alternative, daß der Staat seine politische Verantwortung übernehmen und gleichzeitig den am ökonomischen Prozeß Beteiligten (und von ihm Betroffenen) jenen Freiraum einräumen muß, um ihre Interessen artikulieren und einbringen zu können. Dies ist dann kein Plädoyer gegen die Marktwirtschaft (i.S. des Entweder - Oder), sondern für einen kritischen Diskurs, eingebettet in kooperatistische Arrangements, in denen sich die Beteiligten wiederfinden, um den Transformationsprozeß - auch und gerade bei der Gefahr unvermeidbarer Fehlentwicklungen - dennoch akzeptieren zu können.

Siegfried Katterle hat in seinem wissenschaftlichen Werk schon immer für diese Form einer *gemischten Wirtschaftsordnung* geworben, die letztendlich eine Ökonomie in sozialer Verantwortung ermöglicht. Anhand der Probleme von Transformationsökonomien findet dieses Werben eine neuerliche Rechtfertigung.

## Literaturverzeichnis

- Bohnet, A. (1992): Zum gegenwärtigen Stand der Transformationstheorie, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 41.
- Glismann, H.H. u.a. (1992): Mit sechs Geboten in eine neue Welt, FAZ, Nr. 177.
- Herr, H. (1993): Stabilisierung und Akkumulation in Transferökonomien, in: Herr, H./ Westphal, A. (Hg.): *Transformation in Mittel- und Osteuropa*, Frankfurt/M. - New York.

- Kloten, N.* (1991): Die Transformation von Wirtschaftsordnungen - Theoretische, phänotypische und politische Aspekte, Tübingen.
- Krug, B.* (1991): Die Transformation der sozialistischen Volkswirtschaften in Zentraleuropa: Ein Beitrag der Vergleichenden Ökonomischen Theorie von Institutionen, in: *Wagner, H.-J.* (Hg.): Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Berlin.
- Leipold, H.* (1991): Institutioneller Wandel und Systemtransformation - Ökonomische Erklärungsansätze und ordnungspolitische Folgerungen, in: *Wagner, H.-J.* (Hg.): Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Berlin.
- Lösch, D.* (1992): Der Weg zur Marktwirtschaft, in: HWWA-Wirtschaftsdienst/XII.
- Paraskewopoulos, S.* (1991): Erklärungsansätze der Systemtransformation, in: *Hartwig, K.H. u.a.* (Hg.): Transformationsprozesse in sozialistischen Wirtschaftssystemen, Berlin - Heidelberg.
- Schrettl, W.* (1991): Wandel von Wirtschaftssystemen: Fragmente für eine Theorie, in: *Wagner, H.-J.* (Hg.): Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Berlin.
- Schüller, A.* (1992): Ansätze einer Theorie der Transformation, in: *ORDO*, Bd. 43.
- Schulz, J.* (1992): Zu transformationstheoretischen Ansätzen der ordoliberalen Schule und der amerikanischen Institutionenökonomik, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jg. 41.
- Šik, O.* (1989): Neue Aspekte der Konvergenztheorie, in: *Außenwirtschaft*, 44. Jg.
- Wagner, H.* (1991): Einige Theorien des Systemwandels im Vergleich, in: *Backhaus, J.* (Hg.): Systemwandel und Reform in östlichen Wirtschaften, Marburg.



### **III. Erneuerung der Wirtschafts- und Finanzpolitik**



# Aufstieg und Niedergang der Magischen Vielecke

Von Kurt Rothschild

Die Wahl, Bevorzugung und gesellschaftliche Durchsetzung eines marktradikal-kapitalistischen gegen ein sozialstaatlich-interventionistisches Paradigma ist nicht durch die reine Vernunft wissenschaftlicher Erkenntnissuche bestimmt, sondern ist von Interessen geleitet.

(Katterle 1989, 12)

Jede Wissenschaft und sicherlich nicht zuletzt die ökonomische schafft sich im Laufe der Zeit ein eigenes Vokabular, um irreführende Assoziationen beim Gebrauch von Alltagswörtern zu vermeiden oder um geeignete Ausdrücke für neu auftretende Phänomene zu gewinnen. Nicht selten entstehen solche Wortschöpfungen und Spezialformulierungen in Zusammenhang mit der Dringlichkeit theoretischer oder - im Falle der Wirtschaftswissenschaft - wirtschaftspolitischer Fragestellungen. So kamen die Ausdrücke Oligopol, Monopson und ihre Derivate in Gebrauch als es in Theorie und Praxis offensichtlich geworden war, daß sich die realen Marktformen vom idealtypischen Modell atomistischer Konkurrenz so weit entfernt hatten, daß ihre Erfassung durch bloßes Hinzufügen von Adjektiven zum Hauptwort „Wettbewerb“ zu umständlich wurde. Oder, um ein jüngeres Beispiel anzuführen, der Begriff „Hysteresis“ verbreitete sich in der Ökonomie als nach den goldenen sechziger Jahren allmählich zur Kenntnis genommen werden mußte, daß die Arbeitslosigkeit nicht nur zurückgekehrt war, sondern sich auch immer stärker zu anhaltender Langarbeitslosigkeit verfestigte.

Neue Wortschöpfungen bzw. Phraseologien werden normalerweise in das bestehende Vokabular einverleibt und erweitern dann weiterhin die Möglichkeiten spezialisierter Kommunikation. Das muß aber nicht so sein. Die Metapher der „Magischen Dreiecke“ bzw. der „Magischen Vielecke“, die in den sechziger und teilweise auch in den siebziger Jahren hoch im Kurs stand, hatte kein dauerhaftes Leben. Sie ist, obwohl noch jung, aus den laufenden Diskussionen fast gänzlich verschwunden. Es lohnt sich, ein wenig über die Hinter-



gründe dieses meteorenhaften Auf- und des jähen Abstiegs dieser Phrase nachzudenken.

Erstmals geprägt wurde die Phrase von einem Magischen Dreieck wahrscheinlich im Jahre 1956 in einem Beitrag des Nationalökonomten Wilhelm Kromphart zu einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim deutschen Bundeswirtschaftsministerium (Ott 1967, 93). Dort behandelte er die Problematik der drei Ziele, welche die Wirtschaftspolitik seiner Meinung nach zu verfolgen habe, nämlich „die Kaufkraft der Währungseinheit stabil, die Beschäftigung der Produktionskräfte möglichst hoch und die Zahlungsbilanz auf der Grundlage eines freien internationalen Warenaustausches ausgeglichen zu halten“. Damit war der Grundstein für die „Vielecke“ gelegt, die sich bald durch Hinzufügung von „Wachstum“ und „gerechter Einkommensverteilung“ zum Vier- und Fünfeck erweiterten. In diesen „klassischen“ Kombinationen oder leicht veränderten Varianten wurden dann die Idee und der Begriff „Magische Vielecke“ ungefähr ein Vierteljahrhundert lang intensiv eingesetzt und diskutiert<sup>2</sup>, ehe sie mehr oder weniger von der Bildfläche verschwanden.

Die Problematik, um die es sich in den Vieleckdiskussionen drehte, ist hinreichend bekannt. Es geht immer um den Fall, daß die Wirtschaftspolitik mehrere Ziele anstrebt (die „Ecken“ des Vielecks), diese aber nicht unabhängig voneinander sind, so daß ihre *gleichzeitige* und *vollständige* Erfüllung auf Schwierigkeiten stößt oder überhaupt nicht möglich ist. Ott spricht in letzterem Fall von *unbedingter* Inkompatibilität der Ziele, in ersterem von einer *bedingten* Inkompatibilität, die unter bestimmten günstigen Voraussetzungen überkommen werden kann. Wie weit solche Inkompatibilitäten bestehen und ob sie

---

<sup>1</sup> Die Phrase „Magisches Vieleck“ fand allerdings nur im deutschen Sprachraum einen festen Platz im Fachjargon. Im anglosächsischen und internationalen Sprachgebrauch erfasste man die entsprechende Problematik mehr prosaisch durch Hinweise auf „economic dilemmas“, „conflicting targets“ oder „trade-off problems“. Aber alles, was im Text über die Hintergründe und das Schicksal der Magischen Vielecke gesagt wird, gilt auch für diese englischen Ausdrücke und die von ihnen erfaßten Tatbestände.

<sup>2</sup> So konnte Ramb noch 1983 mit einigem Recht von dem prominentesten „Magischen Zweieck“ (Ott), nämlich Arbeitslosigkeit versus Inflation, sagen: „Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflationsrate hat in den letzten 25 Jahren weit aus mehr als andere Themen die wissenschaftliche Diskussion in der Ökonomie bestimmt. Nicht zuletzt aus wirtschaftspolitischen Gründen - die Beseitigung von Arbeitslosigkeit und Inflation gehört zum Kern des Zielkatalogs der Wirtschaftspolitik - genießt die intensive Analyse beider Phänomene das besondere Interesse anwendungsorientierter Wirtschaftstheoretiker und Ökonometriker“ (Ramb 1983, 419). Wenige Jahre später wäre eine solche Aussage nicht mehr zutreffend gewesen.

bedingt oder unbedingt sind (also nur durch „Magie“ beseitigt werden können), kann theoretisch untersucht werden, wird aber auch durch die jeweiligen empirischen Umstände beeinflusst.

Zwei berühmte Beispiele aus den ökonomischen Diskussionen der frühen MV-Jahre (MV = Magische Vielecke) können als Illustration für die Unterscheidung von (vermeintlichen oder echten) Inkompatibilitäten der einen oder anderen Art dienen. Das erste Beispiel bezieht sich auf den bahnbrechenden Aufsatz von Phillips (1958), der auf Grund empirischen englischen Materials aus ca. hundertjähriger Entwicklung einen engen negativen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenrate und Lohnsteigerungsrate ableitete (die berühmte „Phillips-Kurve“). Dieser Zusammenhang erzeugt einen Konflikt zwischen den Zielen Vollbeschäftigung und Preisstabilität (da Preise von Lohnbewegungen beeinflusst werden). Insofern diese statistischen Erfahrungen, die in vielen Ländern lange Zeit bestätigt wurden (Bolaert 1973), als ein empirisches „Gesetz“ anerkannt wurden bzw. werden, hätten wir es hier mit einem unbedingten MV zu tun. Beide Ziele könnten nicht gleichzeitig vollkommen erreicht werden, ein „trade-off“ muß ausgehandelt und akzeptiert werden. Ob es sich tatsächlich um ein weithin gültiges Gesetz handelt, ist eine andere Frage, mit der sich später - insbesondere angesichts der Stagflationstendenzen der siebziger Jahre - Theorie und Empirie ausführlich beschäftigten.

Das andere Beispiel ist ebenfalls mit einem berühmten Aufsatz verknüpft, der von Mundell (1962) stammt. Er beschäftigt sich mit dem Konflikt, der sich zwischen der Zielsetzung eines hohen Beschäftigungsgrades und der Zielsetzung einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz ergeben kann. Ist die Beschäftigung zu niedrig und die Zahlungsbilanz im Defizit, so ergibt sich ein Konflikt dadurch, daß man zwecks Beschäftigungssteigerung eine expansive Politik einsetzen möchte, damit aber die Importe und daher auch das Zahlungsbilanzdefizit erhöht, während eine restriktive Politik zwar die Importe senkt und das Zahlungsbilanzdefizit verringert, aber gleichzeitig die Beschäftigungssituation verschlechtert. Mundell schlägt zur Beseitigung dieser Inkompatibilität eine gesplante Strategie vor, nämlich durch fiskalische Maßnahmen (Budgetdefizit etc.) die Beschäftigung zu stimulieren und durch Geldpolitik (Zinserhöhung) den Kapitalimport zu beleben. Vorausgesetzt, daß die Zinserhöhungen nicht die Beschäftigungsförderung zunichte machen und die Importsteigerung (als Folge der höheren Beschäftigung) nicht den Kapitalzufluß aufbraucht, hilft eine solche Strategie die Inkompatibilität zu überwinden bzw. zu mildern. Es handelt sich somit um eine *bedingte* Inkompatibilität, da sie bei Vorliegen der genannten Bedingungen überwunden werden kann. Dieses Beispiel illustriert übri-

gens auch die bekannte Tinbergen'sche Regel, daß beim Versuch, mehrere konkurrierende Ziele zu realisieren, ebensoviel - verschieden wirkende - Instrumente eingesetzt werden müssen, wie es Ziele gibt.

Jedenfalls weisen Magische Vielecke, ob sie nun bedingt oder unbedingt sind, auf einen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf hin, sei es, um die Rahmenbedingungen für eine bessere Kompatibilität zu schaffen (z.B. eine Einkommenspolitik), sei es, um eine Kompromißlösung - einen „trade-off“ - zwischen den unvollkommen erreichbaren Zielvorstellungen anzustreben (z.B. einen „Punkt“ auf der Phillips-Kurve). Mit anderen Worten, die theoretische Diskussion der Magischen Vielecke implizierte wirtschaftspolitisches Handeln. Wirtschaftspolitische Entscheidungen (mit Betonung auf politisch) wurden aktuell, die sich nicht auf die Marktautomatik verlassen können und auch keine „maximalen“ oder „optimalen“ Zielerfüllungen zulassen<sup>3</sup>, sondern in Kompromissen oder Konfrontationen herausgebildet werden, die nicht hundertprozentig befriedigend sein können. Die seinerzeit Bruno Kreisky zugesprochene Bemerkung, ihm seien 5% Inflation lieber als 5% Arbeitslosigkeit, mag zwar nicht gerade einem theoretisch haltbaren „trade-off“ entsprechen, zeigt aber deutlich, wie die Brisanz der MV-Problematik in das politische Bewußtsein eingedrungen war. Die ökonomische Wissenschaft entpuppte sich wieder als die „dismal science“ (wie sie im 19. Jahrhundert genannt wurde), da sie die Politik und die Bürger mit „grausamen Dilemmas“ (Tobin 1987) konfrontierte. Die Möglichkeit, die Probleme im Kompromißweg besser meistern zu können, kam in verschiedenen Untersuchungen zum Ausdruck (siehe z.B. Glyn / Rowthorn 1988), welche den Schluß zulassen, daß Staaten mit korporatistischen Strukturen mit den Zielkonflikten besser umgehen konnten, was sich insbesondere in niedrigeren Werten ihres „misery index“ (Inflationsrate plus Arbeitslosenrate) niederschlug.

Die Frage, der wir uns zunächst zuwenden wollen, sucht nach einer „Erklärung“, warum die MV-Problematik - die Problematik, nicht notwendigerweise die Phrase! - nicht schon früher mit dieser Deutlichkeit und Intensität aufgetreten ist. Schließlich sind die in den Magischen Vielecken angesprochenen Pro-

---

<sup>3</sup> Der theoretische Wunsch, „optimale“ Gleichgewichte zu finden, führte und führt zu Konstruktionen sozialer Indifferenzkurven bezüglich alternativer Kombinationen von konfliktbetroffenen Zielen, die dann die Wahl einer gesellschaftlich „optimalen“ Kombination ermöglichen sollen. Angesichts der Fragwürdigkeit bzw. Unmöglichkeit konsistente gesellschaftliche Präferenzordnungen abzuleiten, haben diese Ansätze jedoch nur eine beschränkte illustrative Bedeutung.

bleme - Arbeitslosigkeit, Preissteigerungen, Stagnation, Verteilungskonflikte etc. - von Anfang an ständige Begleiterscheinungen der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung gewesen und wurden auch stets als Probleme empfunden. Daß es dabei normalerweise nicht zu der spezifischen MV-Perspektive von Zielkonflikten kam, hat meiner Meinung nach sowohl theorieimmanente wie sozio-politische Hintergründe.

Wenn wir den Einfluß der theoretischen Perspektive betrachten wollen, ist es zweckmäßig, sich auf die politisch entscheidenden Theorien zu konzentrieren, also auf die „mainstream economics“. Diese war in dem Zeitraum, um den es zunächst geht, die auf Adam Smith und David Ricardo aufbauende „klassische Ökonomie“ und später das auf dem klassischen Modell basierende, dieses aber modifizierende „neoklassische Modell“, das aus der „Marginalrevolution“ hervorging. Hier ist nicht der Platz und auch nicht die Notwendigkeit tiefer in die Bedeutung und Vielseitigkeit dieser Theorien einzugehen. Nur jene Kernelemente sollen herangezogen werden, welche für die vorliegende Fragestellung relevant sind.

Die monumentale Leistung von Adam Smith war, daß er schon vor mehr als zwei Jahrhunderten, als der moderne Kapitalismus noch kaum das Licht der Welt erblickt hatte, ein Theoriegebäude schuf, das trotz vieler Elemente, die längst obsolet geworden sind, bis heute in den Grundstrukturen der ökonomischen Theorien wiederzufinden ist. Es ging ihm darum, zu zeigen, wieso und wie dieses neue Wirtschaftssystem, welches das traditionelle Feudal- und Ständesystem des Mittelalters zu verdrängen begann, funktionieren kann; wie also eine arbeitsteilige Wirtschaft mit Millionen von anonymen und nicht miteinander in direkter Verbindung stehenden Konsumenten und Produzenten, die nur auf Grund ihrer eigenen individuellen Interessen handeln, ein gesellschaftlich leistungsfähiges, ja sogar „effizientes“ Resultat zustande bringen kann. Den Beweis erbrachte er, indem er zeigte, wie ein Marktsystem im Zusammenspiel von Eigeninteresse, vollkommener Konkurrenz und flexiblen Löhnen und Preisen zu einem lebensfähigen und konsistenten „Gleichgewicht“ führen kann. Adam Smith war es klar - viel mehr als vielen seiner Nachkommen (heutige miteingeschlossen) - , daß man in der Realität viele Abstriche von seinen „idealisierten“ Modellannahmen machen müsse. Aber nichtsdestoweniger setzte sich das idealtypische Modell „freier“ Märkte als ein zentrales und für viele Fragestellungen über die Funktionsweise eines Marktsystems auch nützliches Instrument durch, das als Leitbild und Orientierungspunkt für die weitere theoretische Forschung, aber auch für wirtschaftspolitische Debatten diente und vielfach weiter dient.

Aus dieser Perspektive und unter Vernachlässigung unvermeidlicher oder hartnäckiger Divergenzen zwischen realen Bedingungen und idealtypischen Voraussetzungen konnte sich relativ leicht ein „liberales“ Konzept herausbilden, das ein unbehindertes Wirken dieses funktionsfähigen Marktmechanismus als wirtschaftspolitisches Leitbild empfahl. Es konnte natürlich nicht übersehen werden, daß in der Realität die früher aufgezählten Probleme wie Arbeitslosigkeit, Inflation etc. auftraten, aber diese wurden nicht als Schwächen des Konzepts, sondern als Folge störender Eingriffe in das Konzept angesehen, ausgelöst durch Monopole, Gewerkschaften, staatliche Aktivitäten und dergleichen. Die Beseitigung der Probleme erforderte in dieser Sichtweise nicht zielgerichtete Aktionen des Staates (mit möglichen Zielkonflikten), sondern Beseitigung bzw. Verhinderung der störenden Einflüsse. Mit anderen Worten, man sprach dem Staat nur die Aufgabe zu, durch eine wirksame Ordnungspolitik den Rahmen für eine unbehinderte freie Marktwirtschaft zu sichern. Es ist klar, daß eine solche Perspektive auch den Interessen der aufstrebenden bürgerlichen Schichte kapitalistischer Produzenten entsprach, welche die Märkte von früheren feudalen und merkantilistischen Fesseln befreit sehen wollten, um eine größere Dispositionsfreiheit zu gewinnen. Soweit dabei Armut, Arbeitslosigkeit etc. entstanden, konnten diese Übel durch Schuldzuweisungen an bestimmte Gruppen (einschließlich der Betroffenen selbst) und deren „Fehlverhalten“ abgetan werden.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts kam es zu einigen neuen Entwicklungen, ohne daß sich an der grundlegenden Marktideologie als Orientierungspunkt einer idealtypischen Theorie und einer liberalen Wirtschaftspolitik etwas änderte. Mit der fortschreitenden Entwicklung des Kapitalismus bildeten sich immer deutlicher Interessengruppen heraus, die gegen diese oder jene unerwünschte Begleiterscheinung des Marktprozesses stärker als früher auftraten und sich zu politischen und anderen Organisationen zusammenschlossen, um modifizierend in das Marktgeschehen einzugreifen. Bestimmte Zielvorstellungen begannen deutlicher in Erscheinung zu treten und miteinander in Konflikt zu geraten. Aber dies waren nicht Zielkonflikte der Art, wie sie in den Magischen Vielecken behandelt werden - also Inkompatibilitäten zwischen mehreren *gewünschten* Zielen - sondern Konflikte zwischen alternativen Zielsetzungen unterschiedlicher Klassen und Interessengruppen. Es ging also um Fragen wie Protektion versus Freihandel, die schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts zwischen dem Agrar- und dem Industriesektor Konflikte heraufbeschwor und später auch im Gegensatz zwischen dem hochentwickelten England und den „Entwicklungsländern“ Amerika und Deutschland aktuell wurde, um die Frage der

Lohn- und Gewinnverteilung und ähnliches mehr. Hier wurde jeweils *ein* bestimmtes Ziel in Konfrontation mit einem *entgegenstehenden* Ziel ziemlich isoliert postuliert, ohne eine Abstimmung *zwischen* mehreren *gewünschten* Zielen besonders zu behandeln.

Gefördert wurde diese Tendenz des isolierten Nebeneinanders einzelner wirtschaftspolitischer Zielvorstellungen (sofern wirtschaftspolitische Aktivität nicht überhaupt abgelehnt wurde) durch eine theoretische Entwicklung, die mit dem Einzug der Marginaltheorie nach 1870 zusammenhängt. Diese „marginale Revolution“, welche den klassischen Kern des Marktmodells durch eine stärkere Berücksichtigung der Nachfrageseite, der Entscheidungslogik der wirtschaftlichen Akteure und eine ausgefeiltere Methode bereicherte, wurde bekanntlich nahezu gleichzeitig und unabhängig voneinander von Jevons, Menger und Walras ausgelöst, mit ähnlichen Grundgedanken, aber doch auch mit beachtlichen Unterschieden in der Darstellungsweise und in vielen Details. Von besonderer Bedeutung in unserem Zusammenhang ist eine Unterscheidung zwischen Walras einerseits und Marshall, dem einflußreichen Nachfolger von Jevons, andererseits.

Sowohl Marshall wie Walras machten die ambitioniertesten Versuche, den neuen marginalistischen Ansatz für eine zusammenhängende Darstellung des gesamtwirtschaftlichen Prozesses einer Marktwirtschaft einzusetzen. Die marginalistische Analyse diente einer neuen Analyse der entscheidenden Kräfte hinter Angebot und Nachfrage, um dann aus deren Zusammenspiel auf Märkten mit flexiblen Preisen, Löhnen und Zinssätzen ein eindeutiges „Marktgleichgewicht“ abzuleiten. Dieser Ansatz bildete den theoretischen Kern sowohl für Marshall wie für Walras. Der Unterschied zwischen den beiden besteht darin, daß Marshall das Problem partialanalytisch, Walras hingegen im Rahmen des ökonomischen Gesamtprozesses behandelte. Marshall bezog die Nachfrage- und Angebotssituation (die berühmte Marshall'sche „Schere“) jeweils auf einzelne Märkte oder Markttypen (z.B. Güter-, Arbeits-, Kapitalmarkt, Agrarmärkte etc.) und charakterisierte die sich dort bildenden Gleichgewichte. Die Aggregation dieser Gleichgewichte konnte dann als ein - nicht näher behandelter - Gleichgewichtszustand der gesamten Wirtschaft angesehen werden. Walras, der von den Leistungen und dem Prestige der (mechanischen) Physik und ihren „exakten“ Theorien beeindruckt war, strebte die Schaffung einer ähnlich präzisen ökonomischen Wissenschaft an. Er ging daher von der Gesamtwirtschaft als einem geschlossenen System aus, in dem die Nachfrage-, Angebots- und Gleichgewichtsprozesse das Resultat von Millionen Einzelentscheidungen sind, die in einem interdependenten Verhältnis zueinanderstehen



und aufeinander einwirken. Aus dieser Interdependenz ergibt sich schließlich ein *allgemeines* Gleichgewicht der gesamten Volkswirtschaft.

Zweifellos war das Konzept von Walras *analytisch* das ehrgeizigere von beiden. Um es durchzuführen und seinen Ehrgeiz, der Präzision der Physik nahezu kommen, zu befriedigen, mußte Walras allerdings sehr weitgehende Abstraktionen einführen und blieb - mehr als notwendig und zuträglich - möglichst im Rahmen mathematisch formulierbarer theoretischer Überlegungen. Marshall versperrte sich durch seine Methode bis zu einem gewissen Grad den Zugang zu manchen gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen, hatte aber den Vorteil, daß ihm seine Perspektive mehr Raum für die Berücksichtigung spezieller Faktoren bei verschiedenen Markttypen oder unterschiedlichen Rahmenbedingungen bot und er so eine größere Realitätsbezogenheit als der „präzise“ Walras erzielen konnte. Es war diese größere Relevanz, aber auch der Umstand, daß zur damaligen Zeit die meisten Ökonomen keine genügende mathematische Ausbildung besaßen, daß sich im theoretisch führenden angelsächsischen Raum und dann auch anderwärts zunächst überwiegend der Marshall'sche Ansatz durchsetzen konnte. Die Partialanalyse begünstigt aber bei Vorliegen mehrerer wirtschaftspolitischer Ziele eine gesonderte Behandlung jedes einzelnen Ziels auf dem „zugehörigen“ Markt mit seinen Besonderheiten, also z.B. Arbeitslosigkeit überwiegend bis ausschließlich auf dem Arbeitsmarkt, Liquiditätsengpässe auf dem Geldmarkt usw. Die Möglichkeit von gegenseitiger Beeinflussung bzw. von Konflikten zwischen den Zielen tritt nicht zwingend in Erscheinung. Mit einer stärkeren Verbreitung des systemischen Walras'schen Ansatzes, wie sie dann hundert Jahre später erfolgte, hätten sich solche Problemstellungen eher aufgedrängt.

Wieso kam es nun zu dem dramatischen und imposanten Auftritt der Magischen Vielecke? Knüpfen wir gleich an die eben behandelten analytisch-methodologischen Aspekte an, nicht weil sie für diesen Prozeß entscheidend waren - das waren sicher die anschließend zu behandelnden gesellschaftlichen und politischen Faktoren -, sondern weil sie ihm vorangingen und seine Durchsetzung theoretisch und intellektuell vorbereiteten und erleichterten. Im Vordergrund steht in diesem Zusammenhang natürlich die nächste „Revolution“, die sich im Bereich der ökonomischen Theorie nach der „marginalen Revolution“ der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts einstellte - die „keynesianische Revolution“. Die traditionelle Theorie mit ihrer grundlegenden Perspektive eines mehr oder weniger akzeptablen „harmonischen“ Gleichgewichts als Resultat individueller Entscheidungen auf flexiblen Märkten war durch die schwere Depression der dreißiger Jahre schwer erschüttert worden. Die krassen

Mängel, die am Arbeitsmarkt und auf nationalen und internationalen Märkten auftauchten, waren zu einschneidend, um sie als bloße Zufälle oder als Folge fehlerhafter Eingriffe abzutun. Die Frage, ob der Marktprozeß selbst zu größeren Störungen neigt, drängte sich auf und erzeugte auch im Theoriebereich eine Bereitschaft, neue Ideen zu entwickeln. In diesen Prozeß waren - ebenso wie seinerzeit bei der Marginaltheorie - mehrere Personen involviert - Kahn, Kallecki, die schwedische Schule, Föhl -, aber es war schließlich Keynes, der 1936 mit seiner brillanten „General Theory“ das Rennen machte und zunehmend an Einfluß gewann.

Wir brauchen uns hier nicht mit der jahrzehntealten Diskussion beschäftigen, was die wesentlichen Elemente der keynesianischen Theorie sind und wie man sie interpretieren soll. Für unseren Zusammenhang ist es wichtig, daß Keynes nicht von den engen individuellen Entscheidungsannahmen der traditionellen *mikroökonomischen* Theorie ausging, die dann daraus ihre Marktgleichgewichte ableitet, sondern unmittelbar in einer *Makrotheorie* die gesamtwirtschaftlichen Prozesse mit ihren Problemen und Ungleichgewichten ins Visier nimmt und individuelles und Gruppenverhalten mit den dazugehörigen Anpassungszwängen in diesen Rahmen einbaut. Unabhängig von der Genauigkeit bzw. Gültigkeit einzelner Annahmen rückte diese Perspektive die Beziehungen und die gegenseitige Bedingtheit der großen wirtschaftlichen Aggregate, wie Konsum, Produktion, Preisniveau, Außenbeziehungen etc. ins Zentrum des Blickfelds mit der Schlußfolgerung, daß es keinen zwingenden Grund gibt, daß diese Sektoren ein bestimmtes erwünschtes (zielkonformes) Gesamtgleichgewicht ergeben werden. Konflikte sind möglich, die sich nicht automatisch durch individuelle Handlungen auf Märkten beseitigen lassen, sondern - soweit sie überhaupt bewältigt werden können - Einwirkungen auf der Makroebene, also eine aktive Wirtschaftspolitik erfordern.

In geringerem Maße war damals auch eine weitere Entwicklung im theoretischen Bereich von Bedeutung, welche die neoklassische Theorie betraf. Mit dem bedeutenden Werk „Value and Capital“, das John Hicks 1939 veröffentlichte, wurde der Blick der Nationalökonomien wieder auf die Walras'sche Perspektive eines systemischen Zusammenhangs des gesamtwirtschaftlichen Geschehens gelenkt, die gleichzeitig mit neuen Aspekten bereichert wurde. Der hereinbrechende Krieg verhinderte zunächst eine rasche Diffusion des altneuen Ansatzes, aber nach dem Krieg wurde der Faden aufgenommen und die allgemeine Gleichgewichtstheorie konnte sich zunehmend neben der Marshall'schen Partialanalyse als Repräsentant der neoklassischen Tradition etablieren. Auch dies erleichterte den Zugang zu einer Sichtweise, welche ma-



kroökonomische Zielsetzungen in ihrem gegenseitigen Zusammenhang und eventuellen Konflikten besser erkennen läßt.

Aber wie bereits erwähnt, damit waren nur die analytischen Voraussetzungen für das Studium und die theoretische Behandlung einer Entwicklung geschaffen, die durch politische und gesellschaftliche Umstände ausgelöst wurde, wie sie sich aus der Situation nach Ende des zweiten Weltkriegs ergaben. So wie nach den meisten Kriegen waren auch nach dem zweiten Weltkrieg die Vorstellungen über die Zukunft von einer breiten Aufbruchstimmung begleitet. Nach all den Opfern und Leiden der Kriegsjahre, den Unterbrechungen normaler Lebensläufe und angesichts der damit verbundenen Mobilität wächst der Wunsch, nun eine „bessere“ Welt aufzubauen. Diese typische Nachkriegssituation, die auch nach 1918 beobachtet werden konnte, wurde nach dem zweiten Weltkrieg dadurch außerordentlich intensiviert, daß die Jahre vor diesem Krieg durch eine der tiefsten Depressionen der kapitalistischen Weltwirtschaft gekennzeichnet waren, wenn nicht der tiefsten schlechthin. Die Idee einer Rückkehr zur Vorkriegsrealität, zu „business as usual“, mußte daher als besonders unannehmbar Zielsetzung erscheinen. Der Kapitalismus, wie man ihn in Erinnerung hatte, mit Massenarbeitslosigkeit, sinkendem Lebensstandard, Protektionismus und „beggar-my-neighbour policies“, mit Demokratieverfall und Faschismus hatte bei der Mehrheit der Bevölkerung jede Attraktivität verloren<sup>4</sup>.

In dieser Situation war nur ein mehr oder weniger radikales Reformprogramm demokratisch-politisch durchsetzbar. Die traditionell grundlegende Alternative einer sozialistischen Gesellschaftsreform kam wieder ins Gespräch, litt aber unter der wenig attraktiven Sowjetrealität (eher als nicht-kapitalistisch denn als sozialistisch einzustufen), die zwar die Massenarbeitslosigkeit vermeiden hatte, aber politisch und in Bezug auf Lebensstandard kein Vorbild sein konnte. Die Reformperspektive konzentrierte sich daher auf einen reformierten Kapitalismus an Stelle von „Kapitalismus pur“. Es waren die Jahre, in denen die Konzepte eines „Volkskapitalismus“, einer „sozialen Marktwirtschaft“, eines „Wohlfahrtsstaates“ auf breiten Konsens stießen, teils weil diese Leitbilder direkt den Wünschen einer Mehrheit der Bevölkerung entsprachen, teils weil man - in konservativen Kreisen - zu Konzessionen bereit war, um „Schlimmeres“ zu verhüten. Was immer die Unterschiede in diesen Konzepten auch waren, sie hatten eine Wunschliste gemeinsam, auf der die Überwindung der De-

---

<sup>4</sup> „It is not too much to say that (at the end of World War II) capitalism itself appeared to be on trial, and that the motives for the Marshall Plan was to forestall the advent of a 'socialist' Europe“ (*Heilbroner/Milberg* 1995, 49).

pressionsübel der dreißiger Jahre einen zentralen Platz einnahm: Beseitigung von Arbeitslosigkeit, Stagnation, Protektionismus und Isolierung, zerrütteten Währungsverhältnissen. Das waren die Jahre, in denen Vollbeschäftigung in die Wirtschaftsverfassungen einiger Länder aufgenommen wurde, der Außenhandel zügig liberalisiert und Wachstum gefördert wurden. Diese Wirtschaftsziele konnten - getragen von einem breiten gesellschaftlichen Konsens - vorangetrieben oder doch zumindest als „letzte“ Ziele angestrebt werden. Dabei stieß man aber bald auf Unvereinbarkeiten ehrgeizig gestellter Zielvorgaben, also auf „unlösbar“ Zielkonflikte. Die „Magischen Vielecke“ waren geboren und machten sich in Theorie und Praxis breit. In der Theorie konnten sie dank der zweckdienlichen Entwicklung einer makroökonomischen Sichtweise effizient analysiert und auf ihre „Bedingtheit“ oder „Unbedingtheit“ untersucht werden (mit zum Teil unterschiedlichen Resultaten!), in der Politik erzwangen sie Abstriche und Kompromisse („trade-offs“) bei mehreren Zielsetzungen. Dies bedeutete, daß die Voraussetzungen für den wirtschaftspolitischen Konsens, wie er sich nach dem Krieg eingestellt hatte, allmählich ungünstiger wurden und Konfrontationen stärker hervortreten konnten.

Wir kommen nun zum dritten Akt des Dramas: Nach Auftritt und „Hochzeit“, der Niedergang und das Verschwinden der MVs. Dieser Akt wurde mit dem eingeleitet, was man die „konservative Wende“ der siebziger Jahre nennen kann. Gegen Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre begann sich die ökonomische und politische Szene in den entwickelten kapitalistischen Staaten deutlich zu ändern. Die starken Auftriebskräfte, die sich aus dem Wiederaufbau der Nachkriegsjahre, der Liberalisierung und einer expansiven Wirtschaftspolitik ergeben hatten und eine breit gestreute Einkommenssteigerung ermöglicht hatten, begannen abzuflauen. Das Wachstum begann sich zu verlangsamen, und in der Außenwirtschaft häuften sich die Ungleichgewichte. Der Konjunktureinbruch von 1967/68, wiewohl schwach, war eine erste Warnung; ihm folgte der Zusammenbruch des Bretton Woods Systems und schließlich der Schock der Ölpreiserhöhungen. Dazu hatte sich eine wachsende Inflationstendenz eingestellt, die als bedrohlich empfunden wurde.

Das Klima war somit „kälter“ geworden, Interessen- und Verteilungskonflikte begannen stärker aufeinander zu prallen. Gleichzeitig hatten sich aber die sozialen und ökonomischen Bedingungen in den nahezu drei Jahrzehnten seit Kriegsende genügend konsolidiert, um die Brisanz des Reformdrucks der früheren Jahre zu beseitigen und eine Restauration der traditionellen Macht- und Einflußrelationen zu begünstigen. Jene konservativen Kreise aus Business und Finanz, welche den ökonomischen und sozialen Reformen und den damit ver-

bundenen staatlichen Eingriffen eher aus Angst und Vorsicht denn aus innerem Drang zugestimmt hatten, sahen nun die Möglichkeit, ihre Präferenzen wieder stärker zur Geltung zu bringen. Das bedeutete, daß man sich vom gesellschaftlichen Konsens der fünfziger und sechziger Jahre verabschiedete und die Prioritäten neu setzte.

In einem prophetischen Artikel hatte Michal Kalecki schon vor mehr als fünfzig Jahren (Kalecki 1943) - auf Grund von Erfahrungen aus der New Deal-Politik Roosevelts - gewarnt, daß eine Vollbeschäftigungspolitik zwar machbar sei, daß sie aber auf Opposition in Unternehmerkreisen stoßen werde, erstens weil diese die verstärkte staatliche Intervention prinzipiell als Störung ihrer Dispositionsmöglichkeiten am Markt ablehnen würden und zweitens weil Vollbeschäftigung die Machtrelationen am Arbeitsmarkt verschieben würde. Der Wunsch nach einem „schlanken“ Staat, der schon immer zum Zielkatalog des Liberalismus gehört hatte, die Bereitschaft, Arbeitslosigkeit als Disziplinierungselement gegen Arbeitnehmer und Gewerkschaftsdruck zu akzeptieren und eine mangelnde Sympathie für den Ausbau eines „kostspieligen“ Wohlfahrtsstaats wurden nun zu prägenden Elementen einer konservativen wirtschaftspolitischen Ideologie und Praxis. An die Stelle des früheren gesellschaftlichen Konsenses zu einer verschiedenen Wünschen entsprechenden Zielvielfalt und den damit verbundenen Kompromißerfordernissen trat nun eine neoklassisch und marktwirtschaftlich orientierte Zielhierarchie, in der Preisstabilität und Liberalisierung („freie Märkte“) als einzige und übergeordnete Ordnungsziele absolute Priorität erhielten, während sich alle anderen Ziele - Beschäftigung, Zahlungsbilanzgleichgewicht, Einkommensverteilung etc. - im Marktprozeß „optimal“ anpassen würden. In einem solchen Konzept verschwindet die Idee verschiedener Ziele und Zielkonflikte sowie verschiedener gesellschaftlicher Szenarios hinter den „ökonomischen Sachzwängen“ und damit verschwinden auch die Magischen Vielecke.

Wie stark sich diese Ideologie in Theorie und Praxis niedergeschlagen hat, ist nicht zu übersehen. Auf vulgärtheoretischer Ebene findet sie ihren Ausdruck in wenig hinterfragten, aber ständig wiederholten Schlagworten wie „Deregulierung“, „Liberalisierung“ und „Privatisierung“. In der gehobenen mainstream economics geht es weniger grobschlächtig zu. Hier zeigt sich der Wandel vor allem in einer massiven Rückkehr zu einem idealisierten und flexiblen Marktmodell, unter weitgehender Ausblendung von „Marktversagen“ (bei gleichzeitiger Überbetonung von „Staatsversagen“) und einer Vernachlässigung bzw. Uminterpretation der durch die keynesianische Theorie und andere alternative

Ansätze (institutionell, evolutionär, soziologisch) aufgeworfenen Makroprobleme, die sich nicht in das enge Axiomennetz der Neoklassik einfügen lassen.

Kaum etwas zeigt die veränderte Prioritätenlage deutlicher als die Behandlung des Beschäftigungsproblems. Zum einen findet man da das andauernde Bemühen, *alle* Arbeitslosigkeit auf Grund der Markträumungsthese als „freiwillige Arbeitslosigkeit“ zu deklarieren, hervorgerufen durch willkürliches Festhalten an „falschen“ Löhnen. Die Realitätsferne dieser Diktion wurde erst etwas gemildert, als man mit neueren theoretischen Ansätzen (z.B. Effizienzlohntheorie) Lohnrigiditäten mit neoklassischen Optimierungsannahmen verknüpfen konnte, wobei dies aber nur einen Teilaspekt hartnäckiger *unfreiwilliger* Arbeitslosigkeit erfaßt. Noch bezeichnender ist aber vielleicht der Siegeszug des Modebegriffs der NAIRU (non-accelerating inflation rate of unemployment), die von ökonomischen Theoretikern teils implizit, teils explizit als reduziertes Beschäftigungsziel an Stelle des früheren Vollbeschäftigungsziels empfohlen wird. Ganz abgesehen davon, warum die Theorie als solche Ziele formulieren soll (statt Geschehnisse zu erklären) und auch abgesehen von der vagen und fragilen Natur der NAIRU (also jener Arbeitslosenrate, bei deren Unterschreitung angeblich eine Inflationssteigerung einsetzen würde), zeigt die Fixierung der NAIRU als absolute Grenze der Beschäftigungspolitik die absolute *Unterordnung* des Beschäftigungsziels unter das Ziel der Inflationsbeschränkung. Unterhalb dieses Limits soll es keine „trade-off“-Diskussion geben, obwohl ja doch auch umgekehrt die Frage gestellt werden könnte, wo die Grenzen einer Antiinflationspolitik zu liegen haben, wenn diese eine Erhöhung der Arbeitslosenrate nach sich zu ziehen droht<sup>5</sup>.

Gestützt und legitimiert durch diese neoklassische Orthodoxie wird die neue gesellschaftliche Realität mit den alt-neuen Prioritäten einflußreicher konser-

---

<sup>5</sup> Die „klassische“ Frage der „magischen Relationen“, der Konflikt und „trade-off“ zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit, wird auch dadurch in den Hintergrund gedrängt und bagatellisiert, daß die Existenz der traditionellen Phillips-Kurve aus theoretischen und empirischen Gründen negiert wird. Nun ist es richtig, daß die diesbezüglichen Diskussionen eindeutig ergeben haben, daß die Phillips-Kurve nicht jene große „Konstante“ ist, als die man sie zunächst auf Grund der Philip'schen Studie ansah. Je nach konjunkturellen, institutionellen und anderen Bedingungen kann sie sich verändern oder auch ganz verschwinden. Tatsache aber ist, daß über alle Länder und Zeiten hinweg Phillips-artige Zusammenhänge immer wieder auftauchen und auch in ökonometrischen Untersuchungen eingesetzt werden. Schließlich ist es auch merkwürdig, daß manche Ökonomen, welche die Existenz einer Phillips-Kurve negieren, gleichzeitig in ihren wirtschaftspolitischen Betrachtungen die NAIRU akzeptieren, d.h. einen Zusammenhang zwischen Arbeitslosenrate und Inflationsentwicklung gelten lassen.

vativer Interessen in der Praxis verankert, wobei die transnationalen Industrie- und Finanzkonzerne, gestärkt durch die strategischen Chancen, welche ihnen die Globalisierung der Wirtschaft bietet, eine führende Rolle spielen. Mit aller Deutlichkeit kommt die neue Richtung in den Konvergenzkriterien der Europäischen Union zum Ausdruck. Hier wurden ausschließlich *instrumentale* Ziele der Geld- und Fiskalpolitik zur Sicherung der Geldwertstabilität und zur Beschränkung einzelstaatlicher Interventionsmöglichkeiten strikt festgelegt, während *materielle* Ziele der Beschäftigungs- und Sozialpolitik zwar rhetorisch angesprochen werden, ihre Erfüllung aber nur vage in Angriff genommen oder als zu erwartendes Ergebnis des größeren Marktes versprochen wird.

Das Paradoxe an der ganzen Entwicklung ist, daß wir uns heute ganz offensichtlich in einer Umbruchzeit befinden, in der mikroelektronische und Informationsrevolution, rasanter technischer Fortschritt, Verschiebungen im internationalen Produktionsgeflecht, Nord-Süd-Problem sowie ökologische Bedrohungen neue Ungewißheiten, Gefahren und begreifliche Ängste hervorrufen, die eher mehr als weniger Regulierung, eher mehr als weniger Intervention für geeignete Anpassungsprozesse verlangt, als „freien“ Märkten in der Vergangenheit normalerweise abgefordert wurde. In diesen Zeiten auf alte Konzepte zurückzufallen und die neuen Herausforderungen nicht anzunehmen, beschwört politische und ökonomische Gefahren herauf. Stellt man sich aber ernstlich diesen vielseitigen Herausforderungen, dann werden die Magischen Vielecke wieder in Erscheinung treten und behandelt werden müssen. Je länger man zuwartet, desto zahlreicher werden die „Ecken“ dieser Vielecke sein.

### Literaturverzeichnis

- Bolaert, R.* (1973): Unemployment-Inflation Trade-Off in EEC-Countries, Weltwirtschaftliches Archiv, Vol.109/3, 418-51.
- Glynn, A./Rowthorn, B.* (1988): West European Unemployment: Corporatism and Structural Change, American Economic Review, Vol.78/2, 194-99.
- Heilbrunner, R./Milberg, W.* (1995): The Crisis of Vision, Cambridge University Press, Cambridge.
- Katterle, S.* (1989) Alternativen zur neoliberalen Wende, SWI-Verlag, Bochum.
- Kalecki, M.* (1943): Political Aspects of Full Employment, Political Quarterly, Nr.4, 322-31.
- Mundell, R.A.* (1962): The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability, IMF Staff Papers, Vol.9, 70-77.

- Ott, A.E. (1967): Magische Vielecke, in: A.E. Ott (Hg.): Fragen der wirtschaftlichen Stabilisierung, J.C.B. Mohr, Tübingen.*
- Phillips, A.W. (1958): The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861-1957, Economica, Vol.25, 283-99.*
- Ramb, R.Th. (1983): Die horizontale Phillips-Kurve: die Quasineutralität der Arbeitslosenquote bezüglich der Inflationsrate, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Vol.103/5, 419-36.*
- Tobin, J. (1987): The Cruel Dilemma, in: ders.: Essays in Economics, Vol.2, Consumption and Econometrics, 3-9.*



# **Wie gerecht ist das deutsche Steuersystem?**

## **Zum voranschreitenden Abbau der Besteuerung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit**

Von Rudolf Hickel

### **A. Sozial-ökonomische Gerechtigkeit - Eine verdrängte Zielgröße in Politik und Wirtschaftswissenschaft**

Die Bewertung und damit auch die Gestaltung wirtschaftlicher Systeme nach dem Prinzip der Gerechtigkeit unterliegt mittlerweile in bedrohlichem Ausmaß einem Bedeutungsverlust in der Wirtschaftswissenschaft und Politik. In der heutigen „mainstream economics“ kommen, wie ein Blick in die Lehrbücher zeigt, Fragen nach der Gerechtigkeit der Wirtschaftsverfassung praktisch nicht (mehr) vor. Sozial-ethische Begründungen wirtschaftlichen Handelns werden bei der neoklassischen Modellierung sich selbstoptimierender Marktwirtschaften ausgeblendet. Mathematische Perfektion tritt an die Stelle der Analyse der Voraussetzungen und Folgen ökonomischer Verhältnisse. Die ureigensten Fragen der Wirtschaftswissenschaft als Theorie der ökonomischen Gestaltung der Gesellschaft werden in die theologische bzw. sozialwissenschaftliche Fakultät verbannt. Diese Dichotomisierung zwischen sozial-ethischer Begründung wirtschaftlichen Handelns einerseits und der allerdings nur scheinbar von sozialen Werturteilen völlig unabhängigen, „seelenlosen“ Marktökonomik andererseits bringt einen tiefgreifenden Interessengegensatz zum Ausdruck: Die Vertreter der reinen Marktlehre wollen auf der Grundlage des eindimensionalen „homo oeconomicus“ ausschließlich die Gesetze der einzelwirtschaftlichen Gewinnoptimierung als sakrosankte Zielgröße ökonomischen Handelns gelten lassen. Dagegen verfolgt die sozial-ethische Untersuchung ökonomischen Handelns die Intention, Anhaltspunkte zur Ausrichtung der Marktökonomie auf Gerechtigkeit offenzulegen. Begründet wird die Notwendigkeit, besitzindividualistische Ökonomien auf der Basis des Eigennutzprinzips innerhalb einer an gesellschaftlichen Zielen ausgerichteten Ordnung zu domestizieren. Wie die Geschichte der ökonomischen Lehrmeinungen verdeut-



licht, gibt es immer wieder massive Bemühungen, diese sozial-ethisch begründeten Korrekturen als überflüssig, ja schädlich zurückzuweisen. In den Mittelpunkt gerückt wird das Ideologem, Marktwirtschaften verfügte über genügend eigene Kraft, aus sich selbst heraus ausreichend soziale Gerechtigkeit zu produzieren. Daher bedürfe es auch keiner sozial-ethischen Korrekturen bzw. Restriktionen des marktökonomischen Regelsystems: Effiziente Allokation - so die hartnäckige Behauptung - führe zwar zu einer ungleichen, jedoch insgesamt akzeptablen Verteilung der Vermögen und Einkommen. Schließlich sei die ökonomische Ungleichheit der Preis der Marktfreiheiten. Somit gäbe es auch keinen Widerspruch zwischen der effizienten Allokation und den verteilungsspezifischen Resultaten. Es bedürfe also keiner sozialstaatlichen Flankierungen. Die Politik habe sich ausschließlich auf die Pflege einzelwirtschaftlicher Angebotsbedingungen zur Stärkung der Allokationseffizienz zu beschränken. Der Schritt zur ökonomischen Rechtfertigung sozialer Ungleichheit nach dem Motto ist nicht mehr weit: Effiziente Allokation erwächst letztlich nur aus der Spaltung zwischen Armut und Reichtum. Vom Reichtum profitierten alle und der Impetus, die Armut zu überwinden, wirke wie ein wohlstandssteigernder Stachel.

Dieses Ideologem, das Wirtschaftssystem würde aus seinem eigenen Regelsystem heraus genügend Verteilungsgerechtigkeit produzieren und damit staatliche Ordnungs- und Interventionspolitik erübrigen, bestimmt heute maßgeblich die bundesdeutsche „mainstream-economics“ sowie praktizierte Politik. Die marktzentrierte Systemreform offenbart sich klar am Paradigmenwechsel von der Sozialen Marktwirtschaft zur Politik der im weitesten Sinne sozialen Deregulierung des Wirtschaftssystems seit Anfang der achtziger Jahre. Zum Verständnis dieses Wechsels ist eine kurze Charakterisierung der Grundideen der Sozialen Marktwirtschaft ratsam. Dieses Konzept basiert auf den beiden Säulen: Nutzung der Effizienzvorteile harten Wettbewerbs einerseits und sozialstaatlicher Ausgleich der dadurch erzeugten Risiken andererseits. Den Ausgangspunkt bildet die Erkenntnis, daß durch die Organisierung der Wirtschaft nach den Regeln der Marktdynamik soziale Risiken produziert werden, die diejenigen, die existentiell von Erwerbsarbeit abhängig sind, im Prinzip weder verursachen noch aus eigener Kraft bewältigen können. Die Arbeitslosigkeit belegt diesen Zusammenhang dramatisch. Das soziale Risiko, durch Gewinnstrategien der Unternehmen die Erwerbsarbeit zu verlieren, verlangt eine sozialstaatliche Absicherung der Betroffenen. Also, die Produktion sozialer Risiken durch gewinnoptimierende Wettbewerbssysteme einerseits sowie deren Abfederung durch soziale Sicherungssysteme andererseits stehen im Mittelpunkt des

Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft. Dieses die ökonomischen und sozialen Bedingungen optimierende Ordnungskonzept wurde durch die Ausweitung staatlicher Kompetenz auf Beschäftigungspolitik mit dem „Stabilitäts- und Wachstumsgesetz“ von 1967 komplettiert.

Das keynesianische Paradigma, demzufolge auf das Marktversagen staatliche Interventionen zur Stabilisierung der Wirtschaft und Gesellschaft auszurichten sind, geriet in der deutschen Wirtschaftswissenschaft seit Mitte der siebziger Jahre in die Kritik. Vorreiter war der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, der im Jahresgutachten 1975/76 unter der für ihn provokanten Überschrift „Krise der Marktwirtschaft?“ die ökonomischen Fehlentwicklungen darauf zurückführt, daß sozialstaatliche Interventionen i.w.S. die an sich heilsamen Marktgesetze strangulieren würden.<sup>1</sup> Nicht Marktversagen, sondern Marktbehinderung durch staatliche Regulierung stehen im Mittelpunkt des Wechsels vom keynesianischen zum neoklassisch-angebotsorientierten Paradigma. In den nachfolgenden Jahresgutachten wurden die Grundlagen einer marktstärkenden Angebotspolitik vertieft. Nach dem Grundsatz, mikroökonomisch rationale Entscheidungen sichern im Zusammenspiel über den Markt auch gesamtwirtschaftliche Rationalität, vollzieht sich eine „Verbetriebswirtschaftlichung“ der makroökonomischen Zusammenhänge. Zeitlich deutlich verzögert vollzog die Politik diesen Paradigmenwechsel erst mit dem Wechsel der Bundesregierung im Herbst 1982. Im Zentrum steht heute der Abbau jener Regulierungen, die eingeführt wurden, um das unternehmerische Investitionsmonopol auf sozialstaatliche und ökologische Zielen auszurichten. Anforderungen an die Gestaltung der Wirtschaft nach Gerechtigkeitsprinzipien werden wegdefiniert. Nur das zählt, was die unternehmerischen Angebotsbedingungen verbessert. Die Politik konzentriert sich bis in ihre feinsten Verästelungen auf die unternehmerische Gewinnpflege durch Umverteilung der Einkommen und Rechte zugunsten der Unternehmenswirtschaft. Die wichtigsten Beispiele dieses Paradigmenwechsel sind: Einsparungen bei den sozialen Sicherungssystemen, Abbau von Mindestschutzrechten am Arbeitsmarkt durch die Erosion des Flächentarifvertrags, Umverteilung der Steuerlast zugunsten der Unternehmen.

Die Folgen dieser Politik sind unübersehbar: Während sich die Politik auf die „Entfesselung der Marktkräfte“ konzentriert, nimmt die Ungleichheit der

---

<sup>1</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1975/76 („Vor dem Aufschwung“).

Verteilung der Einkommen und Vermögen zu. Die Spaltung der Gesellschaft zwischen Armut und Reichtum weitet sich nach folgendem Stufenmuster aus:

- (a) Das gewinnoptimierende Produktionssystem auf der Basis des unternehmerischen „Investitionsmonopols“ (E. Preiser) vertieft aus sich heraus die ungleiche Verteilung der Vermögen und der Einkommen.
- (b) Staatliche Politik verstärkt mit ihrer Gewinnpflege die ohnehin ungerechte Verteilung.
- (c) Schließlich entstehen für diejenigen, die von Erwerbsarbeit existentiell abhängig sind, individuelle Lasten. Denn theoretisch und empirisch läßt sich nachweisen, daß die Angebotspolitik nicht in dem Ausmaße Sachinvestitionen induziert, daß Arbeitsplätze geschaffen werden. Im Gegenteil, da infolge dieser Politik die binnenwirtschaftliche Nachfrage schrumpft, ist mit Produktions- und Beschäftigungsverlusten zu rechnen.

Auf der Grundlage der Marktlogik ist mit dieser Politik der Deregulierung eine wachsende soziale Spaltung der Gesellschaft angelegt. Zur Offenlegung der Intentionen des neoklassischen Zeitgeistes ist die Untersuchung der sozialen Verteilungswirkungen des heutigen deutschen Wirtschaftssystems dringend erforderlich, um Anhaltspunkte für dessen gerechtere Gestaltung zu gewinnen. In einem ersten Schritt muß jährlich ein Armuts-Reichtums-Bericht vorgelegt werden. Der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ sollte zudem endlich seinem Auftrag im Einrichtungsgesetz von 1963 nachkommen und jährlich über die Entwicklung der Verteilung der Vermögen (Geld- und Produktivvermögen) sowie der Einkommen berichten. Dieses Wirtschaftssystem wird auf Dauer nur eine Überlebenschance haben, wenn es auf sozial-ethische und naturerhaltende, also ökologische Grundsätze ausgerichtet ist.

Sicherlich ist jenseits der problemverdrängenden Angebotsdoktrin die Zurückhaltung bei der Untersuchung von Fragen der Gerechtigkeit des Wirtschaftens mit der Tatsache zu begründen, daß deren Operationalisierung kaum möglich ist. In die Antwort auf die Frage, was gerecht sei, gehen unterschiedlichste Wertvorstellungen ein. Bekanntlich gibt es kaum objektive Maßstäbe. Vorstellungen über Gerechtigkeit sind intersubjektiv nur schwer zu vergleichen. Diese altbekannten Schwierigkeiten dürfen jedoch nicht zum Anlaß genommen werden, auf sozial-ethische Begründungen ökonomischen Handelns zu verzichten. Gerade angesichts der eklatanten Fehlentwicklungen, die ökonomisch wie politisch das heutige Gesamtsystem prägen, ist der Diskurs über Anforderungen an das Wirtschaften nach dem Prinzip der Gerechtigkeit drin-

gend geboten. Trotz mangelnder objektiver Maßstäbe läßt sich doch sagen, daß die allerdings nie spannungsfreie Verknüpfung von marktwirtschaftlichen Regeln mit sozialstaatlichen Interventionen im Konzept der Sozialen Marktwirtschaft der heutigen neoklassischen Deregulierungspolitik ökonomisch und sozial überlegen ist.

Die wissenschaftliche Teilnahme an diesem Diskurs über Kriterien der Gerechtigkeit verlangt doppelten Mut: Zum einen richtet sich diese Forschungsarbeit gegen den übermächtigen Zeitgeist, der von dem Grundsatz geprägt ist, wenn einzelwirtschaftlich die Unternehmen gepflegt werden, dann wirkt das für alle gleichermaßen wohlstandssteigernd. Zum anderen braucht es der wissenschaftlichen Kraft, um an diesem Diskurs konstruktiv teilnehmen zu können, die Verabsolutierung der neoklassischen Modellschreinerei mit den Instrumenten der Mathematik zu überwinden. Dazu gehört der Mut, die Anerkennung von der „mainstream economics“ nicht zu erhalten. Es geht um die viel schwierigere Aufgabe, die Prämissen, die unterstellten As-if-Verhaltensannahmen eines eindimensionalen „Homo oeconomicus“ und die Folgen neoklassischer Modelle offenzulegen, um wirklichkeitsverankerte Gegenentwürfe zu fertigen.

Siegfried Katterle gehört zu den wenigen Wirtschaftswissenschaftlern, die mit ihrem wissenschaftlichen Werk in hartnäckiger Kontinuität die sozial-ethischen Fehlentwicklungen radikalisierte Marktökonomien kritisiert und Ansätze einer sozialen Gestaltung des Wirtschaftens entwickelt haben. Um der Erkenntnis Willen hat er die unvermeidbare Grenzüberschreitung der vorherrschenden Wirtschaftswissenschaft gewagt. Als der politikbestimmende Zeitgeist auf das Ideologem von der sich selbststabilisierenden und sozial endogen rechtfertigenden Marktökonomie verfiel, konzentrierte Siegfried Katterle noch energischer seine Forschungsarbeit auf die Entwicklung eines humanen Gesellschaftsentwurfs, innerhalb dessen die unbestreitbaren Effizienzvorteile des Wirtschaftens auf der Basis des privaten Produktionsmittelbesitzes durch soziale Gestaltung zu begrenzen sind.

Die Angebotsdoktrin gewinnt in den letzten Jahren auch wachsenden Einfluß auf das Steuersystem. Diese Steuerpolitik dient dem Ziel, einzelwirtschaftlich die unternehmerischen Renditen nach Steuern zu verbessern. Damit verliert das bisherige Kriterium gerechter Verteilung der Steuerlast an Bedeutung. Der Paradigmenwechsel bei der Verteilung der Steuerlast vom Grundsatz der individuell-ökonomischen Leistungsfähigkeit zur Entlastung der Unternehmen von Steuern ist bisher kaum untersucht worden. Nachfolgend werden einige

Arbeitshypothesen zu einem Forschungsprojekt über diesen Paradigmenwechsel vorgestellt. Das erkenntnisleitende Interesse von Siegfried Katterle, die sozial ethischen Grundlagen des deutschen Wirtschaftssystems auszuleuchten, prägen die nachfolgenden Überlegungen.

## **B. Neuere Trends der Theorie und Praxis der Besteuerung: Vom Prinzip der gerechtigkeitsorientierten Leistungsfähigkeit zur Angebotsdoktrin**

### **I. Abschied von „ethisch-sozialpolitischen Grundsätzen“ (F. Neumark) der Besteuerung**

In einer langen, praxisorientierten Tradition hat die Finanzwissenschaft bei der Beantwortung der Frage, wer letztlich die Last der Steuern zu tragen habe, die der Staat mit seiner hoheitlichen Macht der privaten Wertschöpfung entzieht, das Prinzip der Gerechtigkeit in den Mittelpunkt gerückt. Adam Smith, der im fünften Buch über den „Staat“ in seinem Grundlagenwerk „The Wealth of Nations“ von 1776 vorbildlich die Notwendigkeit öffentlicher Aufgaben aus der Funktionsweise von Privatwirtschaften abgeleitet hat, betont in seinen „Grundsätzen der Besteuerung“ u. a. die Gleichmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit bei der Steuerlastverteilung.<sup>2</sup> Gleichmäßigkeit heißt, daß Personen in gleichen oder gleichartigen Verhältnissen gleich (horizontale Gerechtigkeit), Personen in ungleichen Verhältnissen adäquat differenziert (vertikale Gerechtigkeit) zu behandeln sind. Mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird dem Prinzip der Gerechtigkeit Rechnung getragen: Die Distribution der individuellen Steuerlasten erfolgt nach der individuellen ökonomischen Leistungsfähigkeit. Fritz Neumark, der große Nestor der modernen Finanzwissenschaft, hat in seinem Werk „Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik“ den Grundsatz der Leistungsfähigkeit 1970 nochmals nachhaltig betont.<sup>3</sup> Übrigens, dieses Werk ist dringend denjenigen zur Lektüre zu empfehlen, die heute die Steuerlehre auf den Aspekt der Verbesserung einzelwirtschaftlicher

---

<sup>2</sup> Adam Smith, „An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations“ (im fünften Buch) 1776, in dt. Übersetzung neu herausgegeben von H. C. Recktenwald, Adam Smith, Finanzpolitik, München 1974.

<sup>3</sup> Fritz Neumark, Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik Tübingen 1970.

Angebotsbedingungen zu reduzieren versuchen. Noch in der Ausgabe der Broschüre „Unsere Steuern von A-Z“ von 1995 wird auch durch das Bundesministerium der Finanzen dieser Grundsatz anerkannt. Zur Rechtfertigung der Vermögensteuer heißt es: „Die fortlaufende Erhebung einer Vermögensteuer trägt dem Gedanken Rechnung, daß Vermögen als solches zusätzliche Besteuerung rechtfertigt, und zwar nicht nur wegen der laufenden Vermögenserträge, sondern weil bereits das Vorhandensein von Vermögen eine eigene zusätzliche Leistungsfähigkeit begründet“.<sup>4</sup> Mit dem „Jahressteuergesetz '97“ wurde erstmals massiv die fundamentale Wende der Politik der Bundesregierung sichtbar. Die Vermögensteuer und mit ihr die Berücksichtigung der individuell-ökonomischen Leistungsfähigkeit bei der Lastverteilung ist gestrichen worden.

Bei der Festlegung der Steuern, die nicht zur Finanzierung spezieller Staatsaufgaben erhoben werden dürfen (Nonaffektation), stellt sich die Frage, von wem diese in welchem Ausmaß zu erheben sind. Denn das Äquivalenzprinzip, nach dem zwischen der Steuerzahlung und der Nutzung öffentlicher Leistungen ein spezifizierbarer Zusammenhang besteht, spielt bis auf wenige Ausnahmen heute kaum noch eine Rolle. In der Theorie und Praxis herrschte lange Zeit die Vorstellung, die Verteilung der Steuerlast am Prinzip individuell ökonomischer Leistungsfähigkeit („ability to pay“) auszurichten. Dazu ist das Einkommen der brauchbarste Indikator und deshalb wird die Einkommensteuer als die Königin unter den Steuern charakterisiert. Die hoheitliche Abschöpfung der Wertschöpfung durch die Einkommensteuer eignet sich jedoch nicht nur als brauchbarer Maßstab für die Steuergerechtigkeit. Sie ist auch wegen ihrer makroökonomischen Wirkungen vorzuziehen. Auf die lange Diskussion über den steuerlich adäquaten Einkommensbegriff kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.<sup>5</sup> Grundsätzlich gilt nach der Theorie des Reinvermögenszugangs, daß der Einkommensbegriff im weitesten Sinne zu verstehen ist. Dazu gehören monetäre und nicht monetäre Einkommen (also auch Naturalleistungen), nicht realisierte Vermögenszuwächse und außerordentliche Einkünfte (etwa Lotteriegewinn, Erbschaften). Das Grundprinzip der individuell ökonomischen Leistungsfähigkeit als Maßstab der Beteiligung an der Steueraufbringung verlangt eine wachsende Besteuerung mit zunehmendem (zu versteuerndem) Einkommen. Allerdings stellen sich große Probleme beim Versuch, aus dem Prinzip der Leistungsfähigkeit den Verlauf des Einkommensteuertarifs abzuleiten.

---

<sup>4</sup> Bundesministerium der Finanzen, *Unsere Steuern von A-Z*; Bonn, Ausgabe 1975.

<sup>5</sup> Vgl. dazu *Ewald Nowotny*, *Der öffentliche Sektor - Einführung in die Finanzwissenschaft*, Berlin/Heidelberg/New York, dritte Auflage 1996.

Grundlegende Belastungsunterschiede der Besteuerung lassen sich jedoch nennen. Wird vom Grundsatz ausgegangen, nach der Besteuerung die Verteilung entsprechend der Marktergebnisse zu belassen (nach dem Motto „leave them as you find them“), so wird dem Prinzip Leistungsfähigkeit nicht entsprochen. Erst durch einen progressiven Verlauf der Einkommensbesteuerung wird eine gleichmäßigere Verteilung der Markteinkommen nach Steuern erreicht, d.h. mit wachsendem Einkommen nimmt die Steuerlast zu. Unterschiedliche Grade der Progressivität und damit der Operationalisierung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit sind im Rahmen der individuell-nutzenorientierten „Opfertheorien“ entwickelt worden.<sup>6</sup> Den Ausgangspunkt bilden zwei Personen mit einer identischen Nutzenfunktion, für die gilt, daß mit zunehmendem Einkommen der daraus gezogene Grenznutzen sinkt. Im Vergleich einer Person mit einem hohen Einkommen (niedriger Grenznutzen) und einer mit einem niedrigen Einkommen (hoher Grenznutzen) lassen sich unterschiedliche Ausprägungen des individuellen Opfers definieren. Bei gleichem absoluten Nutzenverlust der beiden Personen infolge der Besteuerung ist die Progressivität am schwächsten ausgeprägt. Mit der Verwirklichung des „gleichen relativen Opfers“ läßt sich eine spürbare progressive Besteuerung ableiten: Die Nutzeneinbuße durch die Besteuerung führt für alle Steuerpflichtigen zu einem gleichen Prozent des Gesamtnutzens ihres jeweiligen Einkommens. Dieser Grundsatz verlangt nicht ein proportionales, sondern mit wachsendem Einkommen ein überproportionales Einkommensopfer. Würde ein gleiches marginales Opfer realisiert - Gleichheit des Grenznutzens des Einkommens für alle Steuerpflichtigen nach Vornahme der Besteuerung -, dann käme es zu einer radikalen Einkommensnivellierung.

Zweifelloos ist es nicht möglich, wissenschaftlich begründet aus dem Leistungsfähigkeitsprinzip den Verlauf des Einkommensteuertarifs stringent abzuleiten. Jedenfalls leiden die Opfertheorien daran, daß sinkende Grenznutzen mit steigendem Einkommen intersubjektiv nicht festlegbar und damit objektiv nicht definierbar sind. Letztlich kann die Wissenschaft die Frage nicht beantworten, ob ein Spitzensteuersatz über 53% oder 56% oder 48% dem Grundsatz der Gerechtigkeit am besten entspricht. Dies muß unter Berücksichtigung ökonomischer und sozial-ethischer Überlegungen politisch entschieden werden. In vielen Stufen der Steuerreform einschließlich der geplanten „Steuerreform '99“ hat sich folgendes Grundmuster des Tarifverlaufs der Einkommensteuer durchgesetzt (vgl. Schaubild 1; gegenübergestellt werden der derzeit geltende und

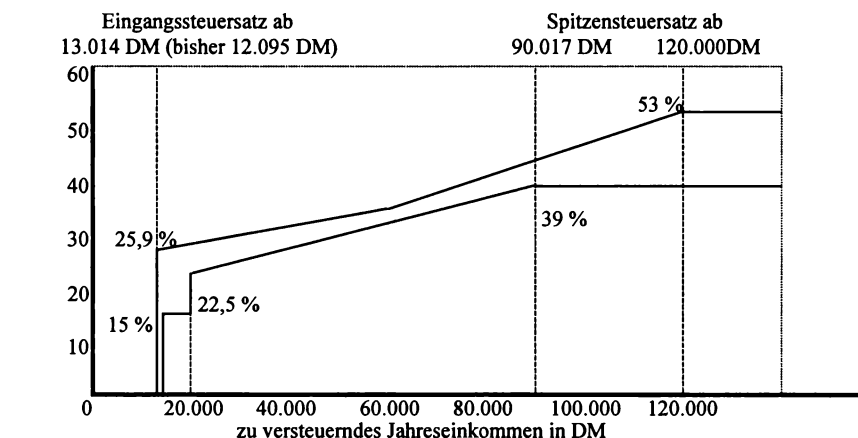
---

<sup>6</sup> *Claus Seidel*, Die Renaissance des Opfergleichheitsprinzips der Besteuerung; In: *Steuer und Wirtschaft* 1988, S. 93 ff.



der ab 1999 geplante Tarifverlauf; die Eckwerte für die zu versteuernden Einkommen sind im Schaubild eingetragen):

- der am Existenzminimum ausgerichtete Grundfreibetrag, d.h. die Zone, innerhalb derer eine Besteuerung des Einkommens nicht erfolgt (untere Proportionalzone);
- Eingangsteuersatz, der nach Vorstellungen der Bundesregierung von derzeit 25,9% auf 15% gesenkt werden soll;
- Zone linearer Progression bis zum Spitzensteuersatz von derzeit 53%, innerhalb deren die zusätzliche Belastung einer Mark mit Steuern konstant zunimmt;
- Spitzensteuersatz, der für die Einkommen von derzeit 53% auf 39% und für die gewerblichen Einkünfte von 47% auf 35% reduziert werden soll.



Die obere Kurve entspricht dem geltenden Steuersatz, die untere dem von Waigel geplanten.

Abbildung 1: 1997 geltender und ab 1999 geplanter Einkommenssteuertarif

Letztlich spiegelt sich im geltenden Verlauf des Einkommensteuertarifs der politische Konsens über den Widerstreit zwischen Anforderungen durch die Wirtschaft und den Prinzipien gerechter Steuerlastverteilung wider. Würde die geplante Änderung des Tarifverlaufs ab 1999 durchgesetzt, so verlöre allerdings der gerechtigkeitsorientierte Grundsatz der Leistungsfähigkeit an Bedeutung.

Das Prinzip Leistungsfähigkeit, das bisher ansatzweise bei der Einkommen- und Vermögensteuer realisiert wurde, droht von der neoklassischen Angebots-



doktrin Zug um Zug verdrängt zu werden. An die Stelle der ökonomischen Leistungsfähigkeit tritt das angebotsorientierte Effizienzprinzip: Die Entlastung der Unternehmen von Steuern zur Erhöhung ihrer Nettorendite steht im Vordergrund. Dadurch sollen Sachinvestitionen ausgelöst und Arbeitsplätze geschaffen werden.

## II. Drei Beispiele für den Paradigmenwechsel

### *1. Staatliche Reichtumspflege durch die Abschaffung der Vermögensteuer*

Mit dem „Jahressteuergesetz `97“ ist die ohnehin bereits mehrfach reduzierte Besteuerung der Vermögen der Betriebe und privaten Haushalte abgeschafft worden. Vorausgegangen war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22.6.1995, das zum einen die geltende Praxis der von den Verkehrswerten massiv nach unten abweichenden Einheitsbewertung bei der Vermögen-, Erbschaft- und Schenkungsteuer zu Recht kritisierte. Die daraufhin erfolgte Anpassung der zu besteuernenden Vermögen in Richtung deren Marktwerte war dringend erforderlich, nachdem die letzte effektive Berechnung der Einheitswerte auf die Vorkriegsjahre zurückgeht.

Zum anderen wurde die Korrektur der bisherigen gesetzlichen Praxis der Vermögenbesteuerung verlangt. Im Gegensatz zu der weit verbreiteten Meinung, hat das Bundesverfassungsgericht allerdings nicht die Abschaffung der Vermögensteuer gefordert. Vielmehr wurden drei Begrenzungsmarken der Besteuerung reklamiert:

- (a) Die steuerliche Gesamtbelastung durch Einkommen- und Vermögensteuer ist auf die Ertragsfähigkeit zu begrenzen (Verbot der Substanzbesteuerung).
- (b) Die steuerliche Gesamtbelastung des (Soll-)Ertrags hat in der Nähe einer „hälftigen Teilung zwischen privater und öffentlicher Hand“ zu verbleiben.
- (c) Der Gesetzgeber soll bei einer Neuregelung der Vermögen- und Erbschaftsteuer normales Familienvermögen (Gebrauchsvermögen) mit der Orientierung am durchschnittlichen Wert eines Einfamilienhauses freistellen.

Dieses Urteil ist sowohl rechtlich als auch ob seiner ökonomisch-steuertechnischen Interpretation heftig umstritten.<sup>7</sup> Kritisiert wird die starke Einmischung des Bundesverfassungsgerichts in die Gestaltung der Gesetzgebung. Es ist nicht klar, welche übrigen Steuern auf den Ertrag beim hälftigen Teilungsgrundsatz einzubeziehen sind. Ferner wird offensichtlich auf die effektive Durchschnittsbelastung des ökonomischen Ertrags abgestellt. Damit dürfen jedoch nicht nur die tariflichen Steuersätze berücksichtigt werden. Die Steuerentlastungen durch Freibeträge und andere Vergünstigungen sind gegenzurechnen.

Die Abschaffung der Vermögensteuer wurde in der Begründung der Bundesregierung mit dem Hinweis zu rechtfertigen versucht, die Vermögenserträge unterlägen einer Doppelbesteuerung: zuerst würde das Einkommen, aus dem Vermögen gebildet wird, besteuert und dann die daraus gezogenen Vermögenserträge. Wenn so argumentiert wird, dürften logischerweise die Gewinne - abgesehen vom Unternehmerlohn - auch nicht mehr besteuert werden.<sup>8</sup> Bei den Arbeitseinkommen hingegen müßten die Erträge aus dem Humankapital steuerfrei bleiben, denn dieses wurde aus zuvor besteuerten Einkommen gebildet. Dieser Irrtum der Doppelbesteuerung entsteht, weil zwischen Bestands- und Stromgrößen nicht unterschieden wird. Die Erträge aus Vermögen resultieren aus den irgend wann einmal gebildeten Beständen. Die Abschaffung der Vermögensteuer wird auch damit begründet, daß nicht das Einkommen, sondern das, was sich jemand an Konsum leistet, zu besteuern sei. Sparen darf nach dieser Logik als „puritanischer“ Konsumverzicht und Voraussetzung für die Sachkapitalbildung steuerlich nicht belastet werden. Beide Argumente treffen nicht zu. Zum einen sind die mit wachsendem Einkommen anteilspezifisch zunehmenden Ersparnisse nicht Ergebnis eines Konsumaufschubs, sondern Ausdruck dafür, weit über die üppige Lebenshaltung eines Reichen hinaus Vermögen bilden zu können. Zum anderen führen gesamtwirtschaftlich wachsende Ersparnisse nicht zu zusätzlichen Investitionen. Voraussetzung der Sachkapitalbildung ist zusätzliche Güternachfrage, die jedoch mit wachsendem Konsumver-

---

<sup>7</sup> *Rudolf Hickel*, Staatliche Reichtumpflege - Der Entwurf zum Jahressteuergesetz '97; In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8/1996. Dieser Beitrag basiert auf einem Thesenpapier, das im Rahmen der Anhörung durch den Finanzausschuß des Deutschen Bundestags zum „Jahressteuergesetz '97“ am 26./27. Juni 1996 vorgelegt und dort vertreten wurde.

<sup>8</sup> Vgl. die ausgezeichnete Argumentation bei *Alois Oberhauser*, Deutsches Steuersystem und Steuergerechtigkeit; In: *Anton Rauscher* (Hrg.), *Steuergerechtigkeit*, Köln 1995, S. 14 ff.

zicht abnimmt. Der trotz günstiger Angebotsbedingungen in 1997 beobachtbare Investitionsattentismus der Unternehmen wird nicht durch eine unzureichende Bildung an Ersparnissen, sondern im Gegenteil durch mangelnde gesamtwirtschaftliche Nachfrage infolge hohen volkswirtschaftlichen Sparens erzeugt (Übersparen).

Die Vermögensteuer, die 1996 ca. 9 Mrd. DM den Bundesländern an Einnahmen einbrachte, ist aus Gründen der gerechten Steuerlastverteilung, ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sowie der fiskalischen Anforderungen der öffentlichen Haushalte für natürliche Personen wieder einzuführen. Nach einer Berechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung beträgt die theoretische Basis der Vermögensteuer rund 8 Billionen DM (Immobilien und Geldvermögen)<sup>9</sup> Werden für jeden Haushalt als „Familien-Gebrauchsvermögen“ 500 000 DM steuerfrei gestellt (ohne Berücksichtigung eines Vorab-Freibetrags für die betrieblichen Vermögen), so beträgt die potentielle Steuerbasis rund 3,7 Billionen DM. Unter Nutzung des gegenwärtigen normalen Steuersatzes für natürliche Personen von 1% könnten 37 Mrd. DM an Einnahmen für die Bundesländer mobilisiert werden. Diese Besteuerung ist zur Verwirklichung des Prinzips der Leistungsfähigkeit durch die Vermögenden verkraftbar und würde die fiskalische Lage der Bundesländer mit positiven Wirkungen für die Gemeinden verbessern.

## *2. Große Steuerreform '99: Aushöhlung des Leistungsfähigkeitsprinzips*

Mit den heftig umstrittenen Vorschlägen zur „Großen Steuerreform '99“ verfolgt die Bundesregierung ein doppeltes Ziel: Zum einen sollen bei der Einkommen- und Körperschaftssteuer die Tarife gesenkt werden. Zum anderen dienen Maßnahmen des Abbaus von Steuervorteilen und damit die Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage dazu, zumindest einen Teil der tarifbedingten Verluste an Steuereinnahmen gegenzufinanzieren. Dem für 1999 geschätzten Entlastungsvolumen über 82 Mrd. stehen Mehreinnahmen aus der geplanten Verbreiterung der Bemessungsgrundlage von 38 Mrd. DM gegenüber. Davon sollen 14 Mrd. DM durch eine Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer von derzeit 15% um einen Prozentpunkt die Deckungslücke über insgesamt 44 Mrd. DM reduzieren. Realistische Schätzungen zu den ein-

---

<sup>9</sup> *Stefan Bach/Bernd Bartholmai*, Zur Neuregelung von Vermögen- und Erbschaftsteuer; In: DIW-Wochenbericht 30/1996, S. 504.

nahmespezifischen Wirkungen der geplanten Maßnahmen gehen allerdings von einer mit über 55 Mrd. DM höheren Deckungslücke aus.

Um die damit bezweckte Änderung der steuerlichen Lastverteilung, die ökonomischen Folgen sowie die Auswirkungen auf die fiskalische Entwicklung der öffentlichen Haushalte abzuschätzen zu können, müssen die tariflichen Änderungen den geplanten Maßnahmen zum Abbau von Steuervergünstigungen gegenübergestellt werden.<sup>10</sup> Kernpunkt der tariflichen Reformen ist die durchgängige Senkung des Einkommensteuertarifs (vgl. Schaubild 1): Der Eingangsteuersatz mit 15% setzt ab dem erhöhten Grundfreibetrag von 13000 DM/26000 DM (ledig/verheiratet) ein. Es folgt dann eine kleine Proportionalzone. Danach steigt die Besteuerung einer zusätzlich verdienten Mark konstant bis zum Spitzensteuersatz mit 39% an (lineare Progression). Der Beginn der oberen Proportionalzone wird von derzeit 120 000 DM/240 000 DM auf 90 000 DM/180 000 DM gesenkt. Der heutige Spitzensteuersatz für gewerbliche Einkünfte soll von 47% auf 35% reduziert werden. Bei der Körperschaftsteuer ist geplant, den Steuersatz für einbehaltene Gewinne von 45% auf 35% und den für ausgeschüttete Gewinne von 30% auf 25% vor allem zugunsten der ausländischen Anleger, die eine Verrechnung über die Einkommensteuer nicht vornehmen können, zu senken.

Die Gestaltung dieses Tarifs ist steuersystematisch bedenklich. Zum einen kommt es beim Übergang von der Proportionalzone in den Bereich der linearen Progression zu einem Belastungssprung um 7 1/2 Prozentpunkte. Der Grenzsteuersatz bei Einkommen von rund 18 000 DM bis zu 30 000 DM liegt so hoch wie im Tarif 1990. Zum anderen widerspricht die massive Reduktion des Beginns der Spitzenbesteuerung dem Prinzip ökonomisch-individueller Leistungsfähigkeit. Die maximale Grenzbesteuerung ist für einen Einkommensmillionär mit 39% ebenso hoch wie für das Einkommen eines mittleren Managers. Die Entlastungskurve allein durch die Tarifänderung - unter Berücksichtigung der geplanten Reduzierung der Arbeitnehmerpauschale von 2000 DM auf 1300 DM - zeigt einen U-förmigen Verlauf, wie das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung errechnete.<sup>11</sup> Ein lediger Arbeitnehmer mit einem durch-

---

<sup>10</sup> *Rudolf Hickel*, Mehr durch weniger? Be- und Entlastungen in Waigels Steuerreformkonzept; In: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/1997. Dieser Beitrag basiert auf einem Thesenpapier, das dem Finanzausschuß des Deutschen Bundestags zu seiner Anhörung über das Steuerformgesetz '97 am 17. 4. 1997 vorgelegt und dort vertreten wurde.

<sup>11</sup> *Dieter Teichmann/Rudolf Zwiener*, Steuerreform 1998/99: Kein Durchbruch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit; In: DIW-Wochenbericht 15/1997, S. 246.

schnittlichen Einkommen von etwa 52 000 DM brutto pro Jahr wird um 1 600 DM entlastet; das sind 16,3%. Bezieht ein lediger Arbeitnehmer nur zwei Drittel eines Durchschnittsverdieners, so führt das zu einer Entlastung von 22,3%. Liegt das Einkommen eines ledigen Arbeitnehmers vierfach höher als das im Durchschnitt, dann beträgt die relative Entlastung 20,3%. Die absolute und relative Entlastung nimmt schließlich mit steigendem Einkommen zu und erreicht bei einem Bruttojahreseinkommen von einer Million über 25% bzw. 135 000 DM. Es zeigt sich, daß dem oberen verdienststarken Fünftel der Lohnsteuerpflichtigen die Hälfte der tariflichen Entlastung zufließt.

Diese ungerechte Verteilungswirkung der Tarifänderung wird durch die Berücksichtigung der geplanten Gegenfinanzierungsmaßnahmen im Rahmen des Abbaus von Steuervorteilen verstärkt. Zwar ist ein umfassender Katalog zum Abbau unternehmerischer Steuervorteile u. a. mit folgenden Elementen vorgesehen: Einführung des Wertaufholungsgebots, Kürzung der degressiven Abschreibungen auf bewegliche Güter des Anlagevermögens und der Gebäude, Streichung der Rückstellungen für drohende Verluste aus Dauerschuldverhältnissen, Einschränkung mittelständischer Steuervorteile, Begrenzung des Verlustvortrags. Dagegen führen die Maßnahmen zum Abbau von Steuervorteilen für die Bezieher von Arbeits- und Sozialeinkommen zu relativ erheblich stärkeren Belastungen: Volle Besteuerung der Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit; Senkung der Arbeitnehmerpauschale sowie Verschlechterung der Entfernungspauschale bei Nutzung des PKW zwischen Wohn- und Arbeitsplatz; hälftige Besteuerung der Lohnersatzleistungen (etwa Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld) sowie der Renten und Versteuerung der Lebensversicherungen.

Der steuerpolitische Opportunismus, durch den die Schieflage der Verteilung zu Lasten der unteren Einkommensbezieher verstärkt wird, läßt sich durch folgende Gegenüberstellung verdeutlichen: Zuschläge für Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit sollen rigoros als Einkommensteile besteuert werden. Dabei gibt es durchaus gesamtwirtschaftliche und gesellschaftliche Gründe - etwa Notdienste - dafür, diese erschwerte, jedoch erforderliche Arbeit steuerlich gesondert zu behandeln, zumal ein Ausgleich durch Lohnerhöhungen ernsthaft nicht zu erwarten ist. Nach der Logik der Besteuerung aller Einkommensteile müßten dann auch die Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken und Wertpapieren voll besteuert werden. Zur Besteuerung der Veräußerungsgewinne hält sich der Entwurf zur Steuerreform extrem zurück. Lediglich die Spekulationsfristen sollen für private Wertpapiere von derzeit sechs Monate auf ein Jahr und für Immobilien von bisher zwei auf zehn Jahre verlängert werden. Zu dieser pfleglichen Sonderbehandlung der Wertpapiere ist es letztlich - wie das

Handelsblatt mutmaßt - „unter dem Eindruck der mächtigen Bankenlobby“ gekommen.<sup>12</sup>

Generelle Aussagen zur Verteilungswirkung infolge der Senkung des Einkommensteuertarifs sowie der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage lassen sich derzeit kaum angeben. Beispielsrechnungen zu sozial-ökonomisch differenzierten Arbeitnehmertypen zeigen jedoch, daß etwa die von Nacht-, Sonn- und Feiertagsarbeit betroffene Krankenschwester zur Verliererin der Steuerreform gehören würde. Unter Berücksichtigung aller Veränderungen der bisherigen Steuervorteile entgingen ihr als Ledige im gesamten Jahr über 1 600 DM an Nettoeinkommen. Der Chefarzt dagegen würde in Folge dieser Steuerreform mit über 200 000 DM entlastet.

Über diese dem Prinzip der Leistungsfähigkeit widersprechende Umverteilung durch die Einkommensteuerreform hinaus muß gefragt werden, wie die Deckungslücke - auch nach Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt - geschlossen werden soll. Denn von einem durch diese Steuerreform angeregten Wirtschaftswachstum, das die Selbstfinanzierung der Nettoentlastungen in den öffentlichen Haushalten bewirkt, kann ernsthaft nicht ausgegangen werden. Würden jedoch die Haushaltslöcher durch den Abbau staatlicher Ausgaben aufzufangen versucht, so käme es zur Abschwächung der wirtschaftlichen Entwicklung, zum Anstieg der Arbeitslosigkeit und schließlich zu neuen Defiziten in den öffentlichen Haushalten.

Deshalb sollte die dringend gebotene Steuerreform sich ausrichten an: der ökonomischen Verträglichkeit, der gerechten Verteilung der Steuerlast und der finanziellen Stabilisierung der öffentlichen Haushalte.

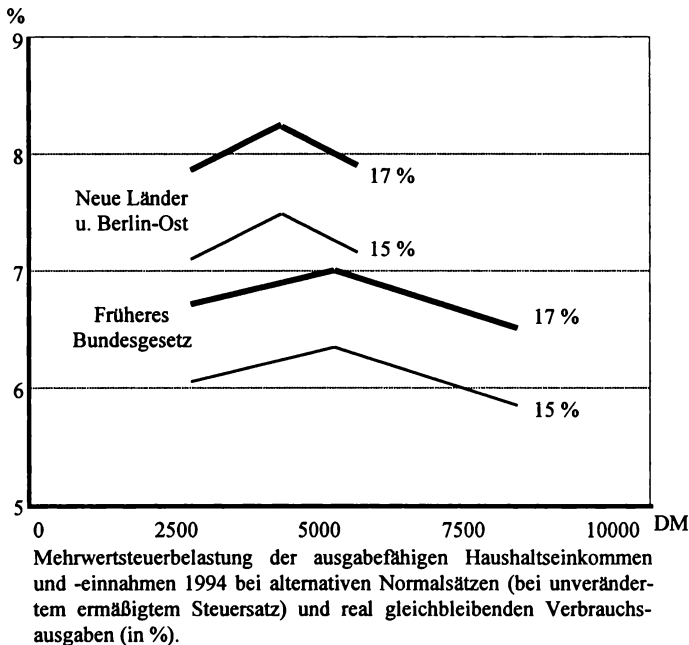
### *3. Bedeutungsgewinn der indirekten Besteuerung: Privater Konsum - sozial ungerechter Belastungsfaktor*

Element dieses Paradigmenwechsels vom Gerechtigkeits- zum Effizienzprinzip stellen auch die an Bedeutung gewinnenden Vorschläge, die (direkten) Steuern auf die Einkommen zugunsten der Ausweitung der (indirekten) Mehrwertsteuer zu senken, dar. Die Mehrwertsteuer ist so konstruiert, daß sie nach dem Willen des Gesetzgebers durch den Vorsteuerabzug auf Lieferungen über alle Stufen des Produktionsprozesses von den Unternehmen an die Endver-

---

<sup>12</sup> Hans Mundorf, Veräußerungsgewinne sollen besteuert werden; In: Handelsblatt vom 27. 1. 1997.

braucher überwältigt werden soll. Inwieweit diese formale Inzidenz auch tatsächlich gelingt, hängt davon ab, ob die Marktverhältnisse die Weiterwälzung auf die jeweils nachfolgende Produktionsstufe in vollem Umfang zulassen. Die Faustregel lautet: Die Erhöhung des Normalsteuersatzes von derzeit 15% um einen Prozentpunkt führt zum Anstieg des Preisindex für die Lebenshaltungskosten um ca. 0,8 Prozentpunkte. Durch die Besteuerung des privaten Konsums wird das Prinzip der Lastverteilung nach der ökonomisch-individuellen Leistungsfähigkeit endgültig verdrängt: Je mehr jemand an Einkommen erzielt und je geringer der Anteil des privaten Konsums ausfällt, um so geringer ist dessen Steuerlast. Wachsende nicht konsumtive Verwendung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte, also die Geldvermögensbildung als Ausdruck ökonomischer Stärke, wird steuerlich bevorteilt.



Quelle: DIW-Wochenbericht 38-39/1996, S. 630

Abbildung 2: Verlauf der Mehrwertsteuerbelastung bei einer Erhöhung des Normalsteuersatzes von derzeit 15 % auf 17 % und Konstanz des ermäßigten Steuersatzes von 7 %

Die Behauptung, die Belastung verlaufe durchgängig regressiv, d.h. mit wachsendem Einkommen nähme der Anteil der Mehrwertbesteuerung ab, wird durch neuere empirische Studien nicht bestätigt. Vielmehr läßt sich zeigen:



Von einer deutlich niedrigen Belastung der geringen Einkünfte nimmt bis zu mittleren Einkünften die Mehrwertsteuerlast erst einmal zu. Der Grund ist klar. Die Bezieher geringen Einkommens profitieren von der Tatsache, daß bei einer sehr hohen Konsumquote der Anteil der Güter und Dienstleistungen, die nur mit 7% bzw. überhaupt nicht besteuert werden, vergleichsweise hoch ausfällt. Dieser Vorteil nimmt für mittlere Einkünfte bis zu monatlich ca. DM 5000.-- langsam ab. Diese Einkommensgruppe trägt die relativ höchste Last. Hier ist der Anteil Konsumausgaben am verfügbaren Einkommen vergleichsweise hoch und die mit dem Normalsteuersatz von 15% besteuerten Güter und Dienstleistungen dominieren. Erst ab dem Monateinkommen von etwa 5 000 DM setzt dann allerdings durchgängig die Regression, d.h. die abnehmende relative Belastung ein. Schaubild 2 zeigt den „bogenförmigen“ Verlauf der relativen Mehrwertsteuerbelastung bei wachsendem Einkommen.<sup>13</sup> Nach diesem „bogenförmigen“ Verlauf würden durch eine Umschichtung der Steuern von der Einkommen- zur Mehrwertsteuer die Einkommensstarken relativ entlastet und damit das auf gerechte Steuerlastverteilung ausgerichtete Leistungsfähigkeitsprinzip verletzt.

### **III. Unternehmerische Steuerbelastung im internationalen Vergleich und makroökonomische Folgen staatlicher Gewinnpflege**

#### *1. Ist Deutschland ein Hochsteuerland?*

Der Abbau des Prinzips ökonomischer Leistungsfähigkeit zugunsten gebotsorientierter Effizienz wird mit dem Argument zu rechtfertigen versucht, die Steuerbelastung der Unternehmen sei binnenwirtschaftlich und im internationalen Vergleich zu hoch. Die Folge sei eine zu niedrige Nettorendite, also Rendite nach Steuern. Steuerentlastungen könnten die Unternehmen veranlassen, die Sachinvestitionen zu steigern und Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Auch eine Entlastung der öffentlichen Haushalte sei zu erwarten. Steuerensenkungen für Unternehmen führten über die Ankurbelung des Wirtschaftswachstums zum Zuwachs an Steuereinnahmen gar über den Selbstfinanzierungseffekt der unternehmerischen Entlastungen hinaus. Empirische Untersuchungen zeigen jedoch im Widerspruch zu diesen Behauptungen und Erwar-

---

<sup>13</sup> Klaus-Dietrich Bedau, Mehrwertsteuererhöhung trifft die Haushalte unterschiedlicher Einkommenshöhe annähernd gleichmäßig; In: DIW-Wochenbereich 38-39/1996.

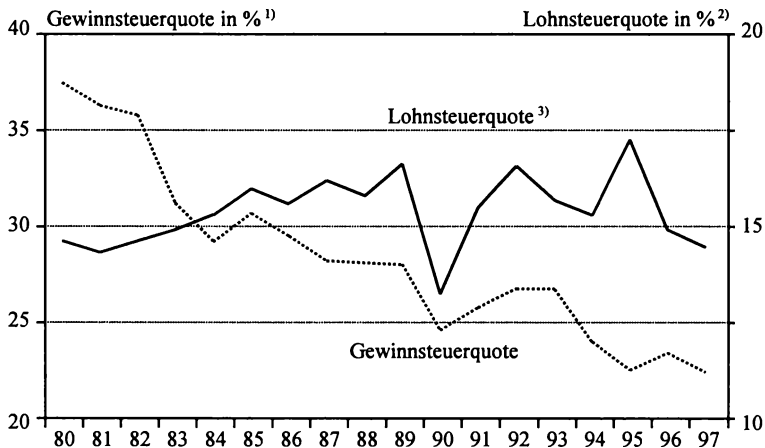


tungen zweierlei: Erstens trifft die These vom Hochsteuerland Deutschland nicht zu. Zweitens ist es höchst zweifelhaft, ob die angebotsorientierte Politik der unternehmerischen Steuerentlastung diese segensreichen Wirkungen auf Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und öffentlichen Finanzen auslöst.

Zu den Fakten: Bereits seit Anfang der achtziger Jahre ist mit verschiedenen Steuerpaketen der Unternehmenssektor entlastet worden. Während der Anteil der gesamten Steuern am Bruttoinlandsprodukt - die volkswirtschaftliche Steuerquote - über einen längeren Zeitraum mit durchschnittlich knapp mit 24% relativ stabil geblieben ist, hat das Gewicht der Steuern auf die Masseneinkommen deutlich zugenommen und der steuerliche Beitrag der Unternehmen abgenommen. Bezogen auf die jeweiligen Einkommensgrößen gilt: Die Gewinnsteuerquote ging von 1980 mit über 36% auf 24% 1997 zurück (vgl. Schaubild 3; in der Legende wird die Quote definiert). Dagegen stieg die Lohnsteuerquote im selben Zeitraum - allerdings bei starken Ausschlägen - bis 1997 auf über 15%. Der Rückgang der Gewinnsteuerquote ist vor allem auf vielfältige Maßnahmen zur Reduzierung des versteuerten Einkommens, also auf die Einräumung von Steuervorteilen, die die Bemessungsgrundlage schmälern, zurückzuführen. Die Steuerpolitik hat somit effektiv dazu beigetragen, die Angebotsbedingungen zu verbessern.

Die These, die deutsche Unternehmenswirtschaft sei im internationalen Vergleich zu hoch mit Steuern belastet, läßt sich empirisch nicht bestätigen. Bei der Berechnung der unternehmerischen Steuerbelastung müssen zwei Einflußfaktoren berücksichtigt werden. In der Tat fallen im internationalen Vergleich die (Grenz-)Steuersätze recht hoch aus. Nach Angaben der OECD belief sich 1995 die Grenzsteuerbelastung für Gewinne von Kapitalgesellschaften in Deutschland auf insgesamt 55%. In den USA lag der Wert bei 39,3%, in Großbritannien nur bei 33,0%. Für die effektive Belastung ist jedoch nicht nur der Grenzsteuersatz entscheidend. Von zentraler Bedeutung sind darüberhinaus die Möglichkeiten, die das Steuerrecht bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlage (hierbei insbesondere die Abschreibungsmodalitäten) bietet. Im Vergleich mit dem Ausland fallen die legalen Möglichkeiten, die Steuerbemessungsgrundlage zu reduzieren, ausgesprochen üppig aus. Werden die Tarife und die Bemessungsgrundlage zusammen bewertet, so ist die effektive Steuerbelastung der deutschen Unternehmen gegenüber ausländischen Konkurrenten günstig, also von Nachteilen im internationalen Wettbewerb kann nicht die Rede sein. Dies belegt eine Studie des IFO-Instituts, die auf der Grundlage differenzierter

Vergleichsrechnungen erstellt wurde.<sup>14</sup> Angewendet wurde eine international übliche Methode des Vergleichs von Renditen vor und nach Besteuerung. Ermittelt wurde für die G5-Länder (Frankreich, Großbritannien, USA, Japan und Deutschland) die Bruttorendite, die erzielt werden, muß um - nach Abzug der Steuern - eine Nettorendite von 5% zu erreichen. Für Deutschland ergab sich 1991, aber auch 1995 ein insgesamt vorteilhaftes Bild.



Gewinnsteuer: Veranlagte Einkommenssteuer vor Abzug der Arbeitnehmererstattungen nach § 46 EStG, Solidaritätszuschlag (anteilig), nicht veranlagte Steuern vom Ertrag, Zinsabschlag, Körperschaftsteuer, Vermögenssteuer und Gewerbesteuer.

Lohnsteuer: Lohnsteuer nach Abzug der Erstattungen nach § 46 EStG, Solidaritätszuschlag (anteilig) ...

1) In vH der Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit.

2) In vH der Bruttolohn- und -gehaltsumme.

3) Von 1994 an wird die Quote durch die Kindergeldreform nach unten gedrückt.

Quelle: DIW-Wochenbericht 15/1997, S. 243

Abbildung 3: Gewinn- und Lohnsteuerquote

1991 war eine Bruttorendite von 5,4% erforderlich, um bei der Nettorendite die 5%-Marke zu erreichen. Werden die unterschiedlichen Finanzierungsstrukturen in den Vergleichsländern berücksichtigt, dann schnitt Deutschland

<sup>14</sup> Ralf Köddermann/Markus Wilhelm (IFO-Institut), Umfang und Bestimmungsgründe einfließender und ausfließender Direktinvestitionen ausgewählter Industrieländer - Entwicklungen, Perspektiven; Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, München 1986, Manuskript.

noch besser ab. Erforderlich war eine mit 4,8% niedrigere Bruttorendite. Die Hauptursache für diese scheinbar paradoxe Situation liegt im hohen Anteil der Fremdfinanzierung deutscher Unternehmen im Vergleich zu den anderen Ländern. Gegenüber der Eigenfinanzierung sind in Deutschland die Zinsen aus der Kreditbeanspruchung steuerlich abzugsfähig. Je höher also die Steuerbelastung ausfällt, desto stärker ist die Steuerersparnis in Folge des Zinsabzugs. Lediglich in Frankreich ergab sich eine günstigere Situation. Steuerrechtsänderungen - vor allem die Einführung des Solidaritätszuschlags - haben trotz der Entlastungen bei der Körperschaftsteuer nach dem „Standortsicherungsgesetz“ von 1994 im Vergleichsjahr 1995 die Kennziffern leicht zu ungunsten Deutschlands verändert. Zwar steht in der Rangfolge Deutschland immer noch hinter Frankreich am zweiten Platz. Der Abstand hat sich jedoch reduziert. Insgesamt offenbaren die Daten für Deutschland ein günstiges Bild. Die These vom Hochsteuerland läßt sich empirisch nicht belegen.

Deutsche Unternehmen verzeichnen bei der effektiven Steuerbelastung im internationalen Vergleich deutliche Standortvorteile. Dies gilt nicht nur für die Besteuerung der Kapitalgesellschaften. Auch bei der Einkommensteuer liegt die effektive Spitzenbelastung erheblich niedriger als der tariflich gewollte Spitzensteuersatz. Gegenüber dem tariflichen Spitzensteuersatz von 53% beläuft sich nach Berücksichtigung aller legalen Steuervorteile die effektive „Spitzenbelastung“ bei etwa 39%. Daher wäre es wichtig, daß im Streit um die Senkung des derzeitigen tariflichen Spitzensteuersatzes von 53% eine Verständigung über die angestrebte effektive Steuerbelastung hergestellt wird. Die im Rahmen der Steuerreform '99 durch die Bundesregierung angestrebte Reduzierung der tariflichen Spitzensteuerbelastung auf 39% wäre dann überflüssig, wenn die effektive Steuerbelastung von 39% angestrebt werden sollte, denn diese wird im Durchschnitt durch Nutzung der vielen Steuervorteile auch bei dem Grenzsteuersatz von derzeit 53% im Durchschnitt erreicht. Werden allerdings der tarifliche Spitzensteuersatz von 53% auf 39% gesenkt und die Steuervorteile beibehalten, dann wird die effektive Spitzenbelastung im Durchschnitt weit unter 39% fallen.

## *2. Makroökonomische Fehlentwicklung der angebotsorientierten Steuerpolitik*

Nach der Klärung der effektiven unternehmerischen Steuerbelastung im internationalen Vergleich ist schließlich der Frage nachzugehen, ob die angebotsorientierte Politik die damit propagierten Ziele, das Wirtschaftswachstum zu

stärken und Arbeitsplätze zu schaffen, erreicht. Denn, wenn diese Ziele wirklich realisiert würden, dann würde die Steuerpolitik zwar das Prinzip der Leistungsfähigkeit beschädigen, jedoch wäre sie über ihre makroökonomisch positiven Effekte zu rechtfertigen. Empirische Untersuchungen bestätigen allerdings theoretisch begründbare makroökonomische Zielverfehlungen als Folge der Angebotspolitik. Rückblickend läßt sich feststellen, daß sich die Rückführung der unternehmerischen Steuerbelastung vor allem seit Anfang der neunziger Jahre nicht in der Stärkung der Sachinvestitionen und Ausweitung der Beschäftigung niedergeschlagen hat. Der Verweis der Protagonisten dieser Steuerpolitik, die unternehmerische Steuerentlastung falle eben noch zu gering bzw. zu unsystematisch aus, zieht nicht. Eine Abschätzung der makroökonomischen Wirkungen der geplanten Nettoentlastungen im Zuge der Steuerreform '99 durch das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung zeigt, daß gegenüber dem Status quo unter bestimmten Bedingungen die Zahl der Erwerbstätigen im ersten um 0,3% und schließlich noch im vierten Jahr um 0,2% zurückgehen wird.<sup>15</sup> Dabei wird unterstellt, daß die durch die effektive Steuerentlastung entstehenden Haushaltslöcher zum einen über die Erhöhung des normalen Mehrwertsteuersatzes von derzeit 15% um einen Prozentpunkt sowie zum anderen durch die Senkung öffentlicher Bauinvestitionen, der Transfers und des Staatsverbrauchs - jeweils um ein Drittel der gesamten Steuerentlastung - gegenfinanziert werden. Der Grund liegt auf der Hand: Während diese Steuersenkungen die Angebotsbedingungen der Unternehmen verbessern, wird gleichzeitig die binnenwirtschaftliche Nachfrage reduziert. Bezogen auf die Exportwirtschaft gibt es gegenüber der ausländischen Konkurrenz keine steuerbedingten Standortnachteile der deutschen Unternehmen. Die Entlastungen führen also zu „windfall-profits“ (Mitnahmeeffekte). Da mangels gesamtwirtschaftlicher Nachfrageimpulse das Wirtschaftswachstum nicht gestärkt wird, kommt es auch nicht zur Selbstfinanzierung der Steuersenkungen durch wachstumsinduzierte Steuereinnahmen. Vielmehr nehmen erst einmal die Defizite der öffentlichen Haushalte zu. Wird darauf mit Einsparungen in den öffentlichen Haushalten und/oder Erhöhungen der Steuerlast der Bezieher von Masseneinkommen reagiert, tritt ein sich selbstverstärkender Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion und Beschäftigung ein.

Der Kardinalfehler Angebotsorientierter Steuerpolitik resultiert aus der unzutreffenden Behauptung, Investitionsschwäche und wachsende Arbeitslosigkeit würden u.a. durch eine zu hohe Belastung der Unternehmen mit Steuern

---

<sup>15</sup> Dieter Teichmann/Rudolf Zwiener, a.a.O., S. 253.

verursacht. Während für die Exportwirtschaft wegen der im internationalen Vergleich guten Stellung kein steuerpolitischer Handlungsbedarf besteht, schwächt die Angebotsorientierung die binnenwirtschaftliche Entwicklung. Letztlich vertieft die Steuerpolitik unter dem Ziel der Angebotsorientierung die ungleiche Einkommensverteilung: Zum einen wird das Prinzip ökonomisch individuelle Leistungsfähigkeit und damit der Grundsatz der Gerechtigkeit bei der Verteilung der Steuerlast verletzt. Zum anderen tragen die gesamtwirtschaftlichen Lasten der makroökonomischen Fehlentwicklung, diejenigen, die existentiell von Arbeitsplätzen abhängig sind, jedoch ihre Beschäftigung verlieren.

### **C. Skizze zu den Anforderungen an ein modernes Steuersystem**

Das derzeitige Steuersystem muß zweifellos einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Die Transparenz der Besteuerung ist kaum noch gegeben. Alle Steuerreformen, die mit dem Ziel antraten, Transparenz herzustellen, entpuppten sich am Ende als Beschäftigungsprogramme für Steuerberater, weil das Steuerrecht zusehends komplizierter wurde. Heute weicht die effektive Steuerbelastung in bedrohlichem Ausmaß von den gesetzlichen Zielen ab. Die vielfältigen Möglichkeiten der Vermeidung und Verminderung der Besteuerung verlangt größtes Expertenwissen, dessen Ausschöpfung mit wachsendem Einkommen steigen. Wegen dieses Dickichts an Steuervorteilen sind die Wirkungen des Steuersystems kaum noch empirisch zu erfassen. Die sich in den letzten Jahren häufenden Prognoseirrtümer des „Arbeitskreises Steuerschätzung“, der im Frühjahr und Herbst eines jeden Jahres die Entwicklung der Steuern für die öffentliche Haushaltspolitik analysiert und vorhersagt, gehen maßgeblich auf die mangelnde Transparenz über die Wirkungen der vielfältigen Steuervorteile zurück. Dieses Dickicht von Steuervorteilen bevorteilt die Unternehmen und hohen Einkommensbezieher. Dabei verfügen marktstarke Unternehmen mit ihrer Preispolitik ohnehin über ein Instrument, nicht nur die Kosten- sondern auch die Gewinnsteuern zu überwälzen. Darüberhinaus wird durch die Vorherrschaft der Angebotsorientierten Politik gezielt die Verteilung der Steuerlast nach dem gerechten Prinzip der Leistungsfähigkeit zugunsten der Erhöhung der Renditen nach Steuern zurückgenommen.

Eine grundlegende Reform des Steuersystems ist also dringend erforderlich. Vier Anforderungen sind dabei zu berücksichtigen:

- Das Gesamtausmaß der Besteuerung leitet sich aus den zu finanzierenden Aufgaben des öffentlichen Sektors ab. Andererseits sind gesamtwirtschaftliche und ökologische Lenkungsziele beispielsweise durch Öko-Steuern zu berücksichtigen. Die neoklassische Marktökonomik unterliegt dem grundlegenden Irrtum, jede privatwirtschaftlich ausgegebene Mark sei gegenüber einer öffentlichen Verwendung überlegen. Trotz des tiefen Strukturwandels innerhalb der Staatsaufgaben lassen sich die allokativen, distributiven und stabilitätspolitischen Aufgaben der öffentlichen Hand nicht reduzieren und die Aufgabe ökologischer Steuerung nimmt zu.
- Die Verteilung der Steuerlast muß endlich wieder auf das Prinzip der Leistungsfähigkeit und damit Gerechtigkeitskriterien ausgerichtet werden. Wie die makroökonomischen Zielverfehlungen der angebotsorientierten Steuerpolitik zeigen, steht diese Art der Lastverteilung zu gesamtwirtschaftlichen Ansprüchen nicht im Widerspruch. Während mit wachsendem Einkommen dessen nachfrageschaffende Wirkung abnimmt, sorgt die Verteilung nach Gerechtigkeitskriterien für eine Verbesserung der Konsumtionschancen unterer Einkommensgruppen. Deshalb sollte die Besteuerung des Vermögens der privaten Haushalte, das ab einem steuerfreien Gebrauchsvermögen die ökonomische Leistungsfähigkeit erhöht, wieder eingeführt werden. Zur Herstellung von mehr Verteilungsgerechtigkeit gehört auch die massive Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität. Innerhalb des Binnenmarkts der EU muß dringend die Steuersenkungskonkurrenz für Unternehmen durch Trockenlegung von Steueroasen beendet werden.
- Einen neuen Schwerpunkt des Systems der Besteuerung bildet die ökologische Steuerreform. Ökologischen Steuern kommt die Aufgabe zu, die großteils externalisierten Kosten der Umweltbelastung innerhalb einzelwirtschaftlicher Entscheidungen zu verankern. Dadurch lassen sich erst „ökologisch wahre“ Preise (E. U. von Weizsäcker) innerhalb des Marktsystems herstellen. Marktkonform werden dadurch Anreize geschaffen, umweltbelastende Wirtschaftsaktivitäten zu unterlassen bzw. einzuschränken. Öko-Steuern lösen bezogen auf den Input, den Produktionsprozeß und den Output Suchprozesse in Richtung ökologieverträglicher Produktinnovationen aus. Allerdings wäre es naiv, durch Öko-Steuern die wichtigsten bisherigen Steuern ersetzen zu wollen. Das Instrument der Öko-Steuer ist letztlich darauf angelegt, den Grund der Besteuerung, die Umweltbelastung, und damit deren Ergiebigkeit zu reduzieren. Dagegen ist die Finanzierung kontunierlicher öffentlicher Aufgaben mit Steuern, die nach der Leistungsfähigkeit aufgebracht werden, zu sichern.

**Durch die sozial-ethisch begründete Gestaltung der Verteilung der Steuerlast sowie die ökologische Ausrichtung wird letztlich die Zukunftsfähigkeit des Wirtschaftssystems und der Gesellschaft sichergestellt.**

# **Staatsentlastung durch öffentliche Unternehmen**

Von Peter Eichhorn und Dorothea Greiling

## **A. Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft**

In ihrem Jahresgutachten 1996 hat sich die Monopolkommission erneut kritisch mit dem unternehmerischen Engagement von Bund, Ländern und Kommunen auseinandergesetzt. Neben einer generellen Bestandsaufnahme der aus Sicht der Monopolkommission nicht ausreichenden Privatisierungsbemühungen der Gebietskörperschaften standen die Bereiche Energiewirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Schienenverkehr und Telekommunikation im Vordergrund.<sup>1</sup> Die Monopolkommission plädiert für eine Forcierung der Privatisierung öffentlicher Energieversorgungs- und Telekommunikationsunternehmen und sieht öffentliche Unternehmen generell als ein in der Marktwirtschaft fremdes Element an. Mit diesem neoliberalen Standpunkt offenbart sie sich als Verfechter einer allein auf Privateigentum und Gewinnstreben setzenden reinen Marktwirtschaft. Staatliche Eingriffe in die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit möchte die Monopolkommission entsprechend dem Modell der reinen Marktwirtschaft auf das Beseitigen von Funktionsstörungen des wettbewerblichen Allokationsmechanismus beschränkt sehen.

Dem Gemeinwohl verpflichtete öffentliche Unternehmen bilden in dieser Vorstellungswelt einen systemwidrigen Faktor und gehören deshalb privatisiert. Es wird implizit als abwegig hingestellt, daß sachzielorientierte öffentliche Unternehmen einen positiven Beitrag für die Volkswirtschaft leisten können. Gemäß der These vom Staatsversagen, die bei den neoliberalen Befürwortern der reinen Marktwirtschaft auch für die öffentlichen Unternehmen gilt, kann der Beitrag der öffentlichen Unternehmen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems nur negativ ausfallen.

---

<sup>1</sup> Siehe Monopolkommission, Punkte C., D. und E.



Anliegen dieses Beitrages ist es zu untersuchen, ob die Existenz öffentlicher Unternehmen im marktwirtschaftlichen System sich nicht doch unter Transaktionskostengesichtspunkten positiv auswirkt. Ordnungspolitisch knüpft die Beantwortung der Frage, ob und in welchem Umfang öffentliche Unternehmen zur Staatsentlastung beitragen, an der zugrundeliegenden Marktwirtschaftskonzeption an. Wird eine reine oder gemischte Marktwirtschaft angestrebt? Je nach der gewählten Marktwirtschaftskonzeption fallen Aufgabenspektrum und Einsatzgebiete öffentlicher Unternehmen als systemkonstituierende und systemstabilisierende Faktoren unterschiedlich aus. Eine Abschätzung des potentiellen Beitrags öffentlicher Unternehmen zur Staatsentlastung erfordert ferner eine Betrachtung, ob es sich bei der öffentlichen Eigentumsträgerschaft um ein wirksames Instrument zur Erfüllung der zugewiesenen öffentlichen Aufgaben handelt. Innerhalb der unternehmerischen Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung soll in diesem Beitrag auch die öffentliche Bindung als Alternative in Betracht gezogen werden. Die Möglichkeit, durch privatvertragliche Regelungen private Wirtschaftssubjekte zur öffentlichen Aufgabenerfüllung zu verpflichten, bleibt hingegen ausgeklammert, da sich im Vergleich zur öffentlichen Bindung keine gravierenden Abweichungen hinsichtlich der zentralen Aussagen ergeben.

## B. Reine und gemischte Marktwirtschaft

Das Konzept der *reinen Marktwirtschaft*<sup>2</sup> stammt aus dem 18. Jahrhundert. Es gibt kein volkswirtschaftliches Lehrbuch, das nicht Adam Smith (1723-1790) als deren Begründer mit seinem 1776 in London erschienenen Werk „The Wealth of Nations“ anführt. Ganz im Stile der Aufklärung wird das liberalistische Credo verkündet, daß jeder im wohlverstandenen Eigeninteresse handeln solle. Spiele sich der Wettbewerb im Rahmen staatlich garantierter Grund- und Freiheitsrechte ab, bewirke die „invisible hand“ des Marktes allgemeinen Wohlstand. Das Eigeninteresse gilt als Hebel für das Gemeinwohl. Bereits vor Adam Smith hatte Bernard de Mandeville (1670-1733) in seiner 1714 in London anonym erschienenen Broschüre „The Fable Of The Bees: of Private Vices, Publick Benefits“ pointiert geschildert, daß durch private Untugenden wie Egoismus und Eitelkeit Gewerbefleiß und Gemeinwohl entstehen. Dieses scheinbare Paradoxon löst er, indem er Selbsterhaltung und Eigenliebe als Urtriebe menschlichen Handels begreift. Staatlicherseits erforderten seiner-

---

<sup>2</sup> Siehe Eichhorn, Marktwirtschaft und Gerechtigkeit, S. 11.

zeit die von den Vertretern des *klassischen Liberalismus* entwickelten Vorstellungen eine Abkehr vom merkantilistischen Staatsverständnis. Die staatlichen Institutionen sollen sich auf das Schaffen der Voraussetzungen für einen freien Leistungswettbewerb beschränken. Vom Staatsverständnis her liegt die Vorstellung eines Nachwächterstaates zu Grunde. Die klassische Nationalökonomie des 19. Jahrhunderts sowie der Neoliberalismus folgen diesen Gedankengängen. Das Setzen auf Individualprinzip, Konkurrenzprinzip, Betonung der Freiheit und Entscheidungsrationalität prägen die ordolibérale Marktwirtschaft. Als Leitvorstellung steht seit Alfred Marshall, Vilfredo Pareto und Leon Walras das *Modell der vollständigen Konkurrenz* Pate. Der Marktpreis ist idealerweise für den einzelnen Anbieter auf dem polipolistischen Markt ein unbeeinflussbares Datum. Modellprämissen bilden die Forderungen einer atomistischen Angebots- und Nachfragerstruktur, des Fehlens von Präferenzen und nach einer vollständigen Marktransparenz. Die Haushalte betreiben Nutzenmaximierung, Unternehmen streben maximale Gewinne an.

Bei diesem Steuerungsmodell sollen (zentral-)staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess nur erfolgen, wenn im Sinne der paretianischen Wohlfahrtsökonomie ein *Versagen des Allokationsmechanismus* vorliegt. Eine Interventionsnotwendigkeit besteht bei natürlichen Monopolen, oligopolistischen Tendenzen, ruinöser Konkurrenz, asymmetrischen Informationen, negativen externen Effekten sowie bei meritorischen und öffentlichen Gütern. In diesen Fällen führt aufgrund von Markt- oder Wettbewerbsversagen der Faktorkombinationsprozeß nicht zu einer optimalen Faktorallokation. Zu der Aufgabe des Staates gehört es, entweder durch (primär verwaltungsmäßige) Eigenproduktion (bei öffentlichen Gütern) oder aber durch hoheitliche Eingriffe (z.B. Begrenzung wirtschaftlicher Macht, Preisaufsicht) negative Folgen der Funktionsstörungen des Marktmechanismus zu verhindern. Staatliche Interventionen in den Wirtschaftsprozess haben sich auf eine Wettbewerbsaufsicht zu beschränken. Unternehmerisches Engagement ist demnach Sache privater, formalzielorientierter Wirtschaftssubjekte. Die Dominanz des Gewinnstrebens als leitender Antriebskraft bedingt, daß gemeinwohlorientierte öffentliche (wie auch freige-meinnützige) Unternehmen als systemfremde Faktoren gelten.

Anders sieht es bei der *gemischten Marktwirtschaft* aus. Nach der Ausrichtung lassen sich als Varianten die soziale Marktwirtschaft, die ökologische Marktwirtschaft und die plurale Marktwirtschaft unterscheiden. Historisch gesehen bildet die Mischform der sozialen Marktwirtschaft die älteste Mischform. Anders als bei dem allein auf einem Leistungswettbewerb basierenden Modell der reinen Marktwirtschaft sind der *sozialen Marktwirtschaft* Belange der so-

zialen Gerechtigkeit und des sozialen Ausgleichs nicht fremd. Ganz ohne eine Gemeinwohlorientierung kam jedoch auch in der reinen Marktwirtschaft Adam Smith nicht aus, der die sog. Bienenfabel von Mandeville wegen des Fehlens sittlicher Bindungen kritisierte. In seinem selten herangezogenen - um nicht zu sagen: übersehenen - moralphilosophischen Werk „Theory of Moral Sentiments“, 1759 in London erschienen, macht Adam Smith deutlich, daß dem Menschen eine „sympathy“, d.h. eine Zuneigung zum Gemeinwesen inne-wohnt, die eine Gegenkraft zum reinen Egoismus bildet. Handeln im wohlverstandenen Eigeninteresse heißt demnach Handeln in den Grenzen des Sittlichen. Die soziale Marktwirtschaft<sup>3</sup> dagegen verlagert Belange der sozialen Gerechtigkeit nicht auf die Ebene der inneren Grundhaltung der einzelnen Marktakteure, sondern sieht im Interesse der sozialen Gerechtigkeit institutionalisierte Ausgleichs vor, wo purer Wettbewerb unter distributiven Gesichtspunkten zu unerwünschten Ergebnissen für die Allgemeinheit führt. Dahinter steht der Gedanke, jenen Mitmenschen zu helfen, die nicht ausreichend leistungsfähig sind. Ergänzend zum marktlichen Konkurrenzprinzip gilt ein gesellschaftliches Solidaritätsprinzip. Während ersteres marktfähige Leistungen belohnt, bringt letzteres einen Lastenausgleich zustande. Eine Marktwirtschaft wird dem sozialen Ausgleich gerecht, wenn sie das Konkurrenzprinzip mit dem Solidaritätsprinzip in ganz bestimmter Weise verknüpft. Wettbewerb darf nicht das Ziel sein, sondern sollte nur ein Mittel sein, um die Lebensqualität materiell und immateriell zu verbessern. Zum Ausgleich von Leistungen auf dem Markt - wozu Löhne für Arbeit, Zinsen für Kapital, Preise für Güter und Dienste zählen - müssen Ausgleichs hinzutreten zwischen Gruppen, Regionen und Generationen sowie zwischen Mensch und Natur. Marktwirtschaftliche (Tausch-)Gerechtigkeit führt nur zum Ausgleich, sofern die Marktakteure gleich stark sind. Soziale Gerechtigkeit geht über den Ausgleich zwischen gleich Starken hinaus, in dem sie verlangt, die Schwachen zu begünstigen.

Das Modell der sozialen Marktwirtschaft diente nach dem zweiten Weltkrieg als Vorbild zur Ausgestaltung der Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Die wissenschaftliche Begründung geht auf Alfred Müller-Armack zurück. Es zählt zu den Verdiensten Ludwig Erhards, dem ersten Wirtschaftsminister der Bundesrepublik Deutschland, das Modell in die Praxis umgesetzt zu haben.<sup>4</sup> Ziel war es, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden, um einerseits ein effizientes Wirtschaft-

---

<sup>3</sup> Siehe *Eichhorn*, Marktwirtschaft und Gerechtigkeit, S. 11.

<sup>4</sup> Vgl. *Müller-Armack*, Soziale Marktwirtschaft, S. 398.

ten und andererseits einen sozialen Ausgleich zu gewährleisten.<sup>5</sup> Diese Mischung hat in Westdeutschland in den vergangenen Jahrzehnten entscheidend zu Wohlstand und innerer Stabilität beigetragen.

Im Vergleich zur reinen Marktwirtschaft beschränken sich die Aktivitäten des Staates in der sozialen Marktwirtschaft nicht mehr auf eine wettbewerbspolitische Nachtwächterfunktion. Ergänzend legt der Staat in der sozialen Marktwirtschaft Privaten im öffentlichen Interesse besondere Bindungen im Dienste der distributiven Gerechtigkeit auf. Zu den Merkmalen der sozialen Marktwirtschaft gehört in Deutschland die Anerkennung öffentlicher Aufgaben.<sup>6</sup> Auf unternehmerischer Seite erfordert die soziale Marktwirtschaft nicht mehr die völlige Abstinenz unternehmerischen Engagements von Bund, Ländern und Kommunen.

Einer Mischform bedarf die Marktwirtschaft auch in Hinblick auf einen Ausgleich zwischen Ökonomie und Ökologie. Letzterer kann man durch entsprechende Rahmenvorgaben (Ge- und Verbote, finanzielle Anreize und Abgaben, Lizenzen usw.) und/oder durch eigene Umweltschutzziele von Unternehmen Rechnung tragen. In einer *ökologischen Marktwirtschaft* dürfte die Umweltverträglichkeit bei sachzielorientierten öffentlichen Unternehmen einen höheren Stellenwert als im Falle formalzielorientierter privater Unternehmen einnehmen.

Die Marktwirtschaft in Deutschland wird im übrigen im Unternehmenssektor durch das Nebeneinander einer Vielzahl großer und kleiner, gewinnorientierter und gemeinnütziger Unternehmen geprägt.<sup>7</sup> Das heißt, es liegt eine *plurale Marktwirtschaft* vor. Gruppenwettbewerb entsteht dadurch, daß Unternehmen mit bedarfswirtschaftlicher Ausrichtung eines Wirtschaftszweiges mit solchen, die eine erwerbswirtschaftliche Orientierung aufweisen, konkurrieren. Die unterschiedlichen Zielsetzungen tragen dazu bei, daß nicht ein monopolistisches Verhalten entstehen. Bei den bedarfswirtschaftlichen Unternehmen muß es sich nicht zwingend um öffentliche Unternehmen handeln. Beispielsweise im Sozialbereich in Deutschland haben Unternehmen der freien Wohlfahrtsträger eine lange Tradition. Größenheterogenität wird durch Mittelstands- und Wettbewerbspolitik erreicht. Während sich die Mittelstandspolitik

---

<sup>5</sup> Vgl. Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, S.243; Loesch, S.47.

<sup>6</sup> Vgl. *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*, S. 8.

<sup>7</sup> Vgl. *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*, S. 8.

der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen annimmt, verfolgt die Wettbewerbspolitik das Ziel, negative Folgen marktbeherrschenden Verhaltens, insbesondere im Monopol- und Oligopolfall, zu reduzieren. Ob öffentliche Unternehmen ebenfalls einen positiven Beitrag leisten können, gilt es im folgenden zu prüfen.

### C. Öffentliche Aufgaben öffentlicher Unternehmen

Das Adjektiv „öffentlich“ bedeutet bei öffentlichen Unternehmen, daß entweder der Bund, ein Bundesland oder mehrere Bundesländer und/oder Kommunen Eigentümer bzw. Träger des Unternehmens sind und die Kapitalbeteiligung eine qualifizierte Kapital- oder Stimmenmehrheit einräumt. Im Unterschied zu privaten, erwerbswirtschaftlichen Unternehmen erhalten öffentliche Unternehmen ihre Existenzberechtigung in Deutschland durch die öffentliche Aufgabenstellung.

Beim Begriff der öffentlichen Aufgaben handelt es um einen Begriff, dessen Inhalt je nach wissenschaftlicher Fachrichtung verschieden ausfällt.<sup>8</sup> Während aus rechtswissenschaftlicher Sicht öffentliche Aufgaben gegeben sind, wenn Tätigkeitsfelder vorliegen, „an deren Erfüllung die Öffentlichkeit ein maßgebliches Interesse hat“<sup>9</sup>, enden in den Verwaltungswissenschaften die Definitionsansätze damit, daß es aufgrund der „Indeterminiertheit und der zeit-räumlichen Bedingtheit kein allgemeines Kriterium für öffentliche Aufgaben gibt.“<sup>10</sup> Nach Luhmann sind „die Tätigkeiten so heterogen, daß ihr Allgemeinbegriff ins Nichtssagende verdünnt werden müßte und dadurch unspezifisch würde.“<sup>11</sup> In den Politikwissenschaften ergeben sich nach Ellwein öffentliche Aufgaben als Resultat des jeweiligen politischen Kräftespiels.<sup>12</sup> Die durch die Gemeinwirtschaftslehre beeinflussten Vertreter der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre wählen bei der Begriffsbestimmung öffentlicher Aufgaben eine teleologische

---

<sup>8</sup> Zu einer knappen Darstellung des öffentlichen Aufgabenbegriffs verschiedener Wissenschaftszweige vgl. Albert *Peters*, S. 7ff.

<sup>9</sup> Hans *Peters*, S. 878.

<sup>10</sup> Siehe stellvertretend *Wagener*, Sp. 1407.

<sup>11</sup> *Luhmann*, S. 71.

<sup>12</sup> Vgl. *Ellwein*, S. 35.

Vorgehensweise.<sup>13</sup> Bei der Verwirklichung öffentlicher Aufgaben steht statt einer Maximierung des Eigennutzes die Verwirklichung eines öffentlichen Interesses und damit einer unmittelbaren Förderung des Gemeinwohls im Vordergrund.

Ausgangspunkt für die öffentlichen Aufgaben bildet das öffentliche Interesse, aus dem sich politische Ziele im Sinne anzustrebender öffentlicher Zustände ableiten. Öffentliche Aufgaben sind ihrerseits Derivate aus politischen Zielen und enthalten eine Verpflichtung zu einer Aktivität, um ein bestimmtes öffentliches Ziel zu verwirklichen. Öffentliche Aufgaben zum Beispiel im Bereich von Schienenverkehr, Telekommunikation, Energiewirtschaft, Entsorgung, Postdiensten und Kreditwirtschaft, anders gesagt: der Infrastruktur-, Leistungs-, Versorgungs-, Sicherstellungs- und Gewährleistungsauftrag, sind politisch festzulegen, das heißt: hier kommen zunächst (staatliche) Gesetzgeber oder (kommunale) Satzungsgeber mit ihren Mehrheitsentscheidungen über Art, Umfang, Qualität und Finanzierung der anzubietenden (Dienst-)Leistungen zum Zug. Jede Generation definiert neu, was sie als öffentliche Aufgaben ansieht und welche öffentlichen Aufgaben umgesetzt werden sollen.

Die Leistungserstellung öffentlicher Aufgaben kann durch öffentliche und/oder private Wirtschaftssubjekte erfolgen, wobei die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch öffentliche Wirtschaftssubjekte (noch) den Regelfall bildet.<sup>14</sup> Die Gründung eines öffentlichen Unternehmens zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist nur sinnvoll, wenn sich diese wenigstens zum Teil marktkonform erfüllen lassen. Sofern man nicht generell die Existenz öffentlicher Unternehmen aus einer neoliberalen Grundhaltung heraus ablehnt, eignen sich öffentliche Unternehmen in Anlehnung an Thiemeyer<sup>15</sup> unter *systemkonstituierenden* bzw. *systemstabilisierenden Aspekten* innerhalb des gewählten Marktwirtschaftstyps für Komplettierungs-, Regulierungs- und Stimulierungsaufgaben.

Gemäß der Modellvorstellungen der *reinen Marktwirtschaft* kommen öffentliche Unternehmen höchstens temporär zur Produktion öffentlicher oder

---

<sup>13</sup> Siehe stellvertretend Thiemeyer, *Gemeinwirtschaft als Ordnungsprinzip*, S. 213f.; Oettle, *Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen*, S. 18ff., Weisser, S. 21ff., Eichhorn/Noll, S. 42ff.

<sup>14</sup> Vgl. Eichhorn, *Leistungssteigerung in der öffentlichen Verwaltung*, S. 23.

<sup>15</sup> Thiemeyer, *Koexistenz von Privatwirtschaft und Gemeinwirtschaft im Rahmen der Marktwirtschaft*, S. 26.

meritorischer Güter in Betracht.<sup>16</sup> Zu den staatlichen Aufgaben gehören bei der reinen Marktwirtschaft außerdem hoheitliche Eingriffe zur Beseitigung von Wettbewerbsversagen. Eine Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen zur Monopol- oder Oligopolkontrolle ziehen die Vertreter der reinen Marktwirtschaft mit dem Hinweis auf bestehende Ineffizienzen nicht in Betracht. Besonders deutlich bringt Friedman die ablehnende Grundhaltung zum Ausdruck, der private unregulierte Monopole der öffentlichen Trägerschaft vorzieht und letztere als ein kaum mehr umkehrbares Übel bezeichnet.<sup>17</sup>

In der *gemischten Marktwirtschaft* zählen öffentliche Unternehmen dagegen zu den systemkonstituierenden Faktoren. In Hinblick auf die *Komplettierungsfunktion* sprechen Befürworter der Gemeinwirtschaftslehre in diesem Kontext von einer Initiativ- oder Vorreiterfunktion öffentlicher Unternehmen zum Schaffen der Voraussetzungen für private Wirtschaftstätigkeit. Im Vergleich zur Lehre der reinen Marktwirtschaft liegt ein erweitertes Verständnis des Aktionsradius staatlichen Handelns zugrunde. Das Engagement von Bund, Ländern und Gemeinden im Forschungs- und Technologiebereich, der Versorgungsinfrastruktur und dem Telekommunikationsbereich schließt auch heute noch Bereiche mit ein, in denen privatwirtschaftliche Unternehmen sich aufgrund des damit verbundenen Risikos oder der unsicheren Renditeerwartungen nicht zu einer Leistungserstellung bereit finden. Das fehlende Gewinnmaximierungspostulat erhöht den Spielraum öffentlicher Unternehmen zur internen Quersubventionierung von Komplettierungsleistungen. Öffentliche Unternehmen haben insoweit nicht nur eine temporäre, sondern eine dauerhafte Existenzberechtigung.

Sucht man nach dem Beitrag öffentlicher Unternehmen zur Verwirklichung der wettbewerblichen *Regulierungsaufgaben*, spielt die *Monopolkontrolle* eine wesentliche Rolle für das unternehmerische Engagement der öffentlichen Hände. Den Eigentümern öffentlicher Monopolunternehmen fällt hinsichtlich der Unternehmensüberwachung eine doppelte Aufgabe<sup>18</sup> zu. Die ihnen zustehenden Einwilligungs- und Genehmigungserfordernisse gilt es so auszuüben, daß öffentliche Monopole die sich aus ihrer Monopolstellung ergebende Macht nicht mißbrauchen (Monopolmißbrauchsverhütungskomponente). Damit steuern die öffentlichen Träger der Gefahr eines Wettbewerbsversagens in Form

---

<sup>16</sup> So z.B. die *Monopolkommission* in ihrem jüngsten Gutachten, in dem sie postuliert, daß der „Staat“ sich grundsätzlich nicht unternehmerisch zu betätigen hat.

<sup>17</sup> Vgl. *Friedman*, S. 128.

<sup>18</sup> Zu den Aufgaben vgl. *Oettle*, Kontrollbedürftigkeit, S. 155 f.



des Ausnutzens einer marktbeherrschenden Stellung entgegen. Durch den umfassenden Zugang zu unternehmensinternen Daten und die Möglichkeit, als Eigentümer den geschäftsführenden Organen besondere Berichtspflichten aufzuerlegen, verringern sich gegenüber den Formen der unternehmensexternen Überwachung die Informationsasymmetrien. Dies wirkt sich, sofern seitens der öffentlichen Eigentümer ein entsprechender Wille zur Mißbrauchsaufsicht besteht, positiv auf die Effizienz der Mißbrauchsaufsicht aus.

In Märkten mit monopolistischen Tendenzen können die öffentlichen Eigentümer ferner die ihnen zustehenden Eigentumsrechte dazu nutzen, daß die öffentlichen Monopole ihre Leistungen nicht nur wie ein privater Wettbewerber unter Wettbewerbsbedingungen anbieten, sondern im Interesse des Gemeinwohls beispielsweise eine gleichmäßige, preisgünstige und sichere Versorgung sicherstellen. Der für öffentliche Infrastrukturunternehmen geltende Gleichbehandlungsgrundsatz gegenüber den Kunden unterstützt Anliegen der sozialen Marktwirtschaft, da es in öffentlichen Unternehmen bei einer entsprechenden Instrumentalisierung keine an der Marktmacht orientierte Differenzierung und Ausgrenzung der Nachfragergruppen gibt. Ein solches Verhalten dient der distributiven Gerechtigkeit. Anders als beispielsweise in Frankreich agieren in Deutschland außerdem im Bereich der natürlichen Monopole dezentrale regionale oder lokale öffentliche Monopole, was sich positiv im Sinne der pluralen Marktwirtschaft auswirkt.

Bei den Instrumentalisierungsmöglichkeiten öffentlicher Unternehmen im Dienste der *Oligopolkontrolle* eröffnet sich die Option, daß öffentliche Unternehmen durch ein aktives wettbewerbsförderndes Verhalten wettbewerbsbelebend wirken und somit das Marktversagen im Oligopolfall abschwächen. Dies setzt seitens der öffentlichen Eigentümer nicht nur eine nach innen gerichtete Mißbrauchsaufsicht voraus, sondern erfordert ein auf der Leistungsabgabeseite spürbar unterschiedliches Agieren der öffentlichen Anbieter. Dahinter stehen zum Teil sozialpolitische Ziele und damit Belange der sozialen Marktwirtschaft. Im Sinne der pluralen Marktwirtschaft trägt bereits die Existenz öffentlicher Unternehmen zur Begrenzung der Marktmacht der einzelnen Oligopolisten bei und sie kann gegebenenfalls verhindern, daß sich ein weites Oligopol in ein enges Oligopol verwandelt. Insbesondere in der Kredit- und Versicherungswirtschaft entwickelt sich die Sicherung des Gruppenwettbewerbs durch die Konkurrenz privater, genossenschaftlicher und öffentlicher Anbieter zu einer zentralen Aufgabe öffentlicher Unternehmen, wie zum Beispiel die Novellierungen zahlreicher Sparkassengesetze zeigen. Positiv für die plurale Marktwirtschaft ist ferner, daß die meisten öffentlichen Kreditinstitute und Versiche-



rungen dezentral agieren und das Regionalprinzip ihre Geschäftspolitik auf der Aktivseite territorial einschränkt. Bereits durch ihre Existenz fördern die öffentlichen Finanzintermediäre somit eine im Sinne der pluralen Marktwirtschaft wünschenswerte Heterogenität auf der Anbieterseite.

Neben Komplettierungs- und Regulierungsaufgaben dienen öffentliche Unternehmen *Stimulierungsaufgaben*. Die sozialpolitische Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen erstreckt sich zum einen marktformunabhängig auf die Gestaltung der Absatzmarktbeziehungen. Vergünstigte Tarife für Familien, ältere Personen oder Kinder im öffentlichen Personennahverkehr lassen sich als Beispiele für eine trägerinduzierte Verpflichtung zu einer sozialverträglichen Preisgestaltung anführen. Die Sparkassensatzungen schreiben noch heute weitgehend die Förderung wirtschaftlich schwacher Bevölkerungskreise vor. Auch die öffentlichen Förderbanken blicken auf eine bewährte Tradition bei der Förderung benachteiligter Personengruppen zurück. Zum andern kann sich die sozialpolitische Instrumentalisierung auf die Ausgestaltung der sonstigen Betriebsprozesse beziehen (z.B. betriebliche Sozialpolitik, Lieferantenselektion, Personalrekrutierung). Dahinter steht nach wie vor die Vorstellung von öffentlichen Unternehmen als soziale Musterbetriebe. Sofern bei öffentlichen Unternehmen eine Internalisierung von Belangen der sozialen Gerechtigkeit als integraler Bestandteil der Unternehmenspolitik erfolgt, wirkt ein derartiges Verhalten als systemstabilisierender Faktor in einer sozialen Marktwirtschaft.

Ein in den vergangenen Jahren zunehmend wichtigeren Instrumentalisierungsgrund bilden bei öffentlichen Unternehmen die Verwirklichung umweltpolitischer Gestaltungsziele und damit die Förderung der ökologischen Marktwirtschaft. Die umweltpolitische Instrumentalisierung dient zum einen dem Anliegen, öffentlicher Unternehmen als umweltpolitische Musterbetriebe zu etablieren. So haben öffentliche Energieversorgungs- und Personenverkehrsunternehmen eine Schrittmacherfunktion bei der Einführung umweltfreundlicher Produktionstechnologien in ihren Bereichen gespielt. Zum andern kommt öffentlichen Unternehmen auch eine über die Vorbildfunktion hinausgehende Rolle bei der Verringerung der Ungüterproduktion anderer Wirtschaftssubjekte zu. Die Förderprogramme öffentlicher Spezialkreditinstitute unterstützen exemplarisch Maßnahmen des vorsorgenden Umweltschutzes in kleinen und mittleren Unternehmen, öffentliche Wasserwerke bieten Beratungsleistungen an, um einen sparsamen Umgang mit Wasser zu fördern.

## D. Öffentliche Bindung privater Unternehmen als Alternative

Betrachtet man die in Punkt C. dargestellten systembildenden und systemstabilisierenden Aufgaben öffentlicher Unternehmen in den verschiedenen Marktwirtschaftstypen, stellt sich die Frage, ob es sich in den vorgestellten Fällen um den effizientesten Aufgabenerfüllungsträger handelt. Die Beantwortung dieser Frage beeinflusst die Stärke des gegebenenfalls zu konstatierenden Staatsentlastungseffekts durch öffentliche Unternehmen. Als Alternative zur öffentlichen Eigentumsträgerschaft wäre in Deutschland eventuell die *öffentliche Bindung* in Betracht zu ziehen, sofern man nicht gänzlich die zugrundeliegende öffentliche Aufgabe aufgibt. Bei der öffentlichen Bindung handelt es sich in Anlehnung an von Eynern um branchenbezogene hoheitliche Sondervorschriften, mit denen der Gesetzgeber zur Verwirklichung eines übergeordneten öffentlichen Interesses die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit sämtlicher Wirtschaftssubjekte eines Wirtschaftszweiges einengt.<sup>19</sup> Die Eingriffe erreichen eine gewisse Intensität und Dauer. Über die Einhaltung der Bindungsaufgaben wachen unternehmensexterne Stellen. Anders als bei der Regulierung amerikanischer Prägung ist die öffentliche Bindung nicht allein darauf ausgerichtet, negative Folgen des Marktversagens zu beseitigen, sondern es steht in Deutschland eine Orientierung am öffentlichen Interesse im Vordergrund.<sup>20</sup> Das Instrumentarium der öffentlichen Bindung reicht von Marktzutrittsbeschränkungen über Leistungserstellungs- und Leistungsabgabevorgaben bis hin zu Marktaustrittsregelungen.

Bezüglich der Substituierbarkeit der in Punkt C. dargestellten systemkonstituierenden und systemstabilisierenden Aufgaben öffentlicher Unternehmen durch öffentlich gebundene private Unternehmen ergibt sich folgendes Bild: Hinsichtlich der *Komplettierungsfunktion* - sowohl in ihrer negativen als auch in ihrer positiven Interpretation - eignen sich gebundene private Unternehmen allenfalls eingeschränkt zum Schließen von Versorgungslücken. Hier liegen meist Bereiche vor, in denen sich private Unternehmen aufgrund einer nicht zufriedenstellenden Renditeerwartung kaum betätigen. Ohne finanzielle Transfers wirkt die wirtschaftliche Zumutbarkeit als unverrückbare Grenze. Sofern finanzielle Transfers an private Unternehmen zur Übernahme von Marktergänzungsleistungen gezahlt werden, erfordert der Nachweis der zweckmäßigen

---

<sup>19</sup> Vgl. Greiling, S. 76, in Anlehnung an von Eynern, S. 6.

<sup>20</sup> Vgl. Greiling, S. 76.

Mittelverwendung ein Überwachungsinstrumentarium, das zu erheblichen Bürokratiekosten führt.

Bei den wettbewerbspolitischen *Regulierungsaufgaben* steht im Falle der öffentlichen Bindung in Bezug auf die *Monopolkontrolle* allein die Mißbrauchsvermeidung im Mittelpunkt. Institutionell führen unternehmensexterne Überwachungsinstitutionen die Mißbrauchsaufsicht durch. Eine wirksame Mißbrauchsüberwachung setzt gut definierbare Mißbrauchstandards voraus. In der Praxis stößt die Monopolkontrolle häufig an gravierende Informationsprobleme. Um aus der unternehmensexternen Stellung heraus einen Monopolmißbrauchstatbestand nachweisen zu können, muß sich dieser in gerichts-festen Kriterien belegen lassen. Das gelingt indessen nur selten, wie beispielsweise das de facto-Erliegen der bindungsspezifischen Monopolmißbrauchsaufsicht gegenüber Energieversorgungsunternehmen zeigt. Jede Monopolkontrolle durch ein unternehmensexternes Gremium weist zudem den Nachteil auf, daß sie erst ex post erfolgt und damit weniger zeitnah als eine Kontrolle durch unternehmensinterne Gremien ausfällt. Der Zeitfaktor bewirkt nicht nur, daß unternehmensexterne Organe nicht präventiv einem Monopolmißbrauch vorbeugen können, sondern erschwert den ex post-Nachweis eines Marktmacht-mißbrauchs.

Analog zur Monopolkontrolle erfordert die *Oligopolkontrolle*, selbst wenn sie auf eine reine Mißbrauchsvermeidung reduziert ist, einen umfangreichen Zugang zu unternehmensinternen Daten. Hinsichtlich der Informationsbeschaffung durch unternehmensexterne Stellen ergeben sich bei der Oligopolkontrolle analoge Probleme wie bei der Monopolkontrolle. Forciert man, wie von der Monopolkommission gefordert, zudem in Märkten mit oligopolistischen Tendenzen konsequent die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, verschärfen sich negative Wettbewerbseffekte, da der Gruppenwettbewerb als marktstabilisierendes Korrektiv entfällt. Entsprechende Tendenzen zu engen Oligopolen zeichnen sich bereits heute auf dem Telekommunikationsmarkt ab.

Wendet man sich innerhalb der *Stimulierungsaufgaben* den Instrumentalisierungsmöglichkeiten privater Unternehmen durch die öffentliche Bindung im Interesse *sozialpolitischer Ziele* zur Förderung der sozialen Marktwirtschaft zu, bietet sich allenfalls die Preis- und Konditionengestaltung an. Auch hier sind formalzieldominierte private Unternehmen nur dann zur Gewährung sozialpolitisch motivierter Vergünstigungen bereit, wenn seitens der öffentlichen Hände Ausgleichszahlungen erfolgen. Privatwirtschaftlichem Erwerbsstreben widerspricht es, im Marktprozeß schwache Vertragspartner im Interesse der di-

tributiven Gerechtigkeit zu begünstigen. Als klassisches Beispiel für den Versuch einer Instrumentalisierung privater Unternehmen im Dienste sozialpolitischer Ziele läßt sich der Schüler- und der Auszubildendentransport nennen. Die sachgerechte Mittelverwendung der finanziellen Ausgleichszahlungen ist mit einem hohen bürokratischen Aufwand sowohl seitens der Verkehrsunternehmen als auch bei den Überwachungsinstitutionen verbunden. Eine der öffentlichen Trägerschaft analoge Instrumentalisierung ließe sich in anderen Unternehmensbereichen nur mit einem weitreichenden Interventionsinstrumentarium und einem großen Überwachungsaufwand verwirklichen. Einschneidende Eingriffe in die wirtschaftliche Dispositionsfreiheit wären notwendig.

Hinsichtlich der *umweltpolitischen Instrumentalisierungsmöglichkeiten* kommt in den deutschen Bindungsvorschriften deutlich die Tradition der technischen Überwachung und die Stärke der öffentlichen Bindung als Instrument zur branchenbezogenen Gefahrenabwehr zum tragen. Der Schwerpunkt der diesbezüglichen Bindungsnormen liegt auf der Prävention negativer Umwelteffekte, wie zum Beispiel die Vorgaben des Luftverkehrsgesetzes zeigen. Neben Genehmigungserfordernissen finden vor allem Ge- und Verbote Anwendung.

Institutionell erfordert selbst das im Falle der öffentlichen Bindung reduzierte öffentliche Aufgabenspektrum Überwachungsorgane, die über Kontrollbefugnisse sowie Einsichtsrechte verfügen müssen. Seitens der gebundenen Unternehmen gehen Dokumentations- und Informationspflichten einher. In Deutschland sind in der Regel entweder Ministerialabteilungen oder Bundesoberbehörden mit der Überwachung betraut. Unter Transaktionskostengesichtspunkten führt die öffentliche Bindung zu nicht vernachlässigswerten Kosten. Allein die fünf größten, mit der Überwachung der Vorschriften der öffentlichen Bindung beauftragten Einrichtungen<sup>21</sup> beschäftigten 1995 in der Deutschland über 9000 hauptamtliche Mitarbeiter.<sup>22</sup> Die addierten Gesamtausgaben des Bundes für diese Institutionen beliefen sich 1995 auf knapp 2 Milliarden DM.

---

<sup>21</sup> Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen, Bundesamt für den Güterverkehr, Deutsche Flugsicherung GmbH, Eisenbahnbundesamt und Luftfahrtbundesamt.

<sup>22</sup> Vgl. Greiling, S. 97.

## E. Bilanzierung der Staatsentlastungseffekte

Folgt man dem rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Staatsverständnis, das Staat mit den Gebietskörperschaften Bund und Ländern gleichsetzt, lassen sich *formelle Entlastungseffekte* durch öffentliche Unternehmen dadurch ausmachen, daß kommunale Unternehmen durch ihr Engagement im Energieversorgungs-, Entsorgungs-, Gesundheits-, Kredit-, Kultur-, Sozial- und Wohnungsbausektor öffentliche Aufgaben wahrnehmen.

Ein *materieller Staatsentlastungseffekt* durch öffentliche Unternehmen kann sich dagegen nur im Rahmen von - im Vergleich zu alternativen Arrangements - geringeren *Transaktionskosten*, insbesondere geringeren Überwachungskosten ergeben. Staatsentlastende Wirkungen gehen bei öffentlichen Unternehmen von der *unmittelbaren Gemeinwohlorientierung* aus. Öffentliche Unternehmen lassen sich im Dienste öffentlicher Aufgabenwahrnehmung stellen. Damit dominieren in der Regel Sachziele, während Formalziele den Charakter von Nebenbedingungen haben. Private Unternehmen dagegen streben erwerbswirtschaftliche Ziele an. Die durch die öffentliche Bindung erfolgenden Gemeinwohlaufgaben sind eigentümerexterne Fremdverpflichtungen. Will man diese Gruppe zur öffentlichen Aufgabenerfüllung im Interesse der *gemischten Marktwirtschaft* verpflichten, erfordert dies einen großen Instrumentalisierungs- und Überwachungsaufwand, die sich bei erwerbswirtschaftlichen gebundenen Unternehmen aus dem besonderen Spannungsverhältnis zwischen Unternehmenszielausrichtung und Bindungsaufgaben ergeben. Mit einem vergleichsweise geringen Aufwand ist es möglich, in flexibler Weise durch entsprechende Unternehmenszielvorgaben öffentliche Unternehmen auf die Förderung des Gemeinwohls auszurichten. Besonders deutlich zeigt sich dies bei den *Komplettierungsaufgaben*. Statt komplizierte Ausgleichszahlungsmechanismen für Zusatzleistungen zu etablieren, erfolgt in öffentlichen Unternehmen zur Verwirklichung vorgegebener Trägerziele eine Subventionierung der dementsprechend instrumentalisierten Bereiche durch unternehmensinterne Transfers. Der Aufwand für die Dokumentation dieser Transfers fällt im Vergleich zu den entsprechenden Nachweispflichten bei der öffentlichen Bindung geringer aus.

In Bezug auf die wettbewerbspolitischen *Regulierungsaufgaben* leisten öffentliche Unternehmen unter allokativen Effizienzgesichtspunkten einen Beitrag zur Staatsentlastung, sofern sie ihre Monopolmacht nicht mißbrauchen oder im Oligopolfall durch die Sicherung eines Gruppenwettbewerbs zur Begrenzung der wirtschaftlichen Macht der einzelnen Marktakteure auf der Anbieterseite beitragen. In beiden Fällen bilden öffentliche Unternehmen ein

marktkonformes Instrument. Idealerweise tragen sie durch die Belegung des Wettbewerbs zu einer *Reduzierung des Umfangs der Mißbrauchsüberwachung* durch staatliche Überwachungsinstitutionen bei. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die Mißbrauchsüberwachung in öffentlichen Unternehmen Kosten durch das Tätigwerden der Unternehmensüberwachungsorgane hervorruft, relativieren sich diese, da bei einer vollständigen Privatisierung der Wirtschaftsbereiche mit monopolistischen oder oligopolistischen Tendenzen die unternehmensexterne Wettbewerbsüberwachung entscheidend ausgebaut werden müßte. Es ist eine Fiktion, zu glauben, daß sich durch Privatisierung öffentliche Monopole oder Oligopole in private Wettbewerbsunternehmen verwandeln. Realistischer erscheint die Erwartung, daß private Monopole und Oligopole an die Stelle öffentlicher Monopole und Oligopole treten bei einer gleichzeitigen Reduzierung der Wirksamkeit der Mißbrauchsüberwachung. Neben dem Wegfall der genannten selbstregulierenden Kontrolle durch die pluralistische Anbieterstruktur ergibt sich bei einer vollständigen materiellen Privatisierung eine weitere Schwächung der Mißbrauchsaufsicht durch die schlechten Informationsbeschaffungsmöglichkeiten externer Überwachungsinstitutionen. Die gerichtsfeste Dokumentation von Marktmachtmißbrauch gestaltet sich für die Überwachungsinstitutionen sehr aufwendig und gelingt nur zum Teil. Im Falle der öffentlichen Trägerschaft kehrt sich die Beweislast um. Die geschäftsführenden Organe müssen gegenüber den Eigentümerüberwachungsorganen offenlegen, daß das Unternehmensgebaren wettbewerbspolitisch unbedenklich ist. Nicht unerhebliche Bürokratiekosten entstehen ferner dadurch, daß Informationsrechte und Eingriffstatbestände im Falle der unternehmensexternen Überwachung in langwierigen Gesetzgebungsverfahren enumerativ kodifiziert werden müssen. Im Vergleich dazu können die öffentlichen Eigentümern zustehenden Kontroll- und Eingriffsrechte schneller, flexibler und mit einem geringen bürokratischen Aufwand ihre Wirkung entfalten. Im Sinne der pluralen Marktwirtschaft tragen außerdem speziell kommunale Unternehmen durch ihre *Dezentralität* zur Staatsentlastung bei. Sie reduzieren für andere staatliche Stellen den Interventionsdruck zur Förderung einer heterogenen Anbieterstruktur. Auch unternehmensgrößenmäßig leisten insbesondere kommunale Unternehmen einen systembildenden Beitrag zur pluralen Marktwirtschaft und entlasten dadurch staatliche Institutionen von Interventionsnotwendigkeiten.

Bei den *Stimulierungsaufgaben* resultieren die staatsentlastenden Effekte öffentlicher Unternehmen ebenfalls aus der *unmittelbaren Gemeinwohlorientierung*. Die Erfüllung sozialpolitischer oder umweltpolitischer Gestaltungs-

ziele erfordert eine vom privatwirtschaftlichen Erwerbsstreben abweichende Grundeinstellung. Es ist unmöglich, per Bindungsaufgaben die Unternehmenszielausrichtung in gebundenen privaten Unternehmen vorzuschreiben. Als unternehmensexterne Gruppe im Zielbildungsprozeß besteht für die gesetz- und verordnungsgebenden Institutionen nur die Möglichkeit, Rahmenbedingungen für das unternehmerische Handeln in der gebundenen Branche zu setzen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß - anders als von den Vertretern der reinen Marktwirtschaft unterstellt - öffentliche Unternehmen durchaus einen Beitrag zur Staatsentlastung leisten, in dem sie als integraler, marktkonformer Bestandteil durch ihr Agieren und ihre teilweise gegebenen Dezentralität das Interventionsspektrum staatlicher Überwachungsbehörden reduzieren. Nimmt man eine völlige Privatisierung öffentlicher Unternehmen vor, bedeutet diese Hinwendung zu mehr Markt keineswegs weniger, sondern mehr Staat, da der Überwachungsaufwand zur Sicherung des Funktionierens des Marktmechanismus steigt. Das belegt ein Blick nach Großbritannien. Die in der Thatcher-Ära erfolgte Privatisierung im Infrastrukturbereich hatte bekanntlich keineswegs eine Deregulierung der Wirtschaft zur Folge. Im Interesse der Sicherung einer infrastrukturellen Grundversorgung mußten große, hochspezialisierte und personalintensive Regulierungsinstitutionen eingerichtet werden.

### Literaturverzeichnis

- Eichhorn, P.* (1984): Leistungssteigerung in der öffentlichen Verwaltung, Nr. 37 der Konrad-Adenauer Stiftung, (hg. von *Schuster, F.*), Melle.
- (1996): Marktwirtschaft und Gerechtigkeit, in: *Evangelische Aspekte*, 6. Jg., Heft 1, S. 11-13.
- Eichhorn, P. / Noll, W.* (1983): Öffentliche Aufgaben im Wandel, in: *Eichhorn, P. / Münch, P.* (Hg.): Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 24, Baden-Baden, S. 39-52.
- Ellwein, T.* (1966): Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Berlin u.a.
- Eynern, G. von* (1959): Das öffentlich gebundene Unternehmen, in: *Archiv für öffentliche und freigemeinnützige Unternehmen*, Band 4, S.1-59.
- Friedman, M.* (1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago.



- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (1994): Privatisierungsdogma widerspricht Sozialer Marktwirtschaft, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirates der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Band 13, Berlin.
- Greiling, D. (1996): Öffentliche Trägerschaft oder öffentliche Bindung von Unternehmen?, in: *Eichhorn, P. / Friedrich, P. (Hg.): Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft*, Band 135, Baden-Baden.
- Loesch, A. von (1994): Das Individual- und Solidarprinzip als Pfeiler der sozialen Marktwirtschaft, in: *Eichhorn P. / Engelhardt W.W. (Hg.): Standortbestimmung öffentlicher Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft*, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Band 35, Baden-Baden 1994, S. 35-51.
- Luhmann, N. (1966): *Theorie der Verwaltungswissenschaften*, Köln Berlin.
- Monopolkommission (1996): XI. Hauptgutachten der Monopolkommission, Drucksache 13/5309 des 13. Deutschen Bundestages, Bonn.
- Müller-Armack, A. (1976): *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band 4, 2. Aufl., Bern.
- (1961): Soziale Marktwirtschaft, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, (hg. von Beckenrath, E. von, u.a.) Band 9, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, S. 396-398.
- Oettle, K. (1982): Kontrollbedürftigkeit gegenüber öffentlichen Betrieben mit Aufgaben der Monopolbewirtschaftung, in: *Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hg.): Kontrolle öffentlicher Unternehmen*, Band 2, Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, Heft 20, Baden-Baden, S. 153-181.
- (1976): Über den Charakter öffentlich-wirtschaftlicher Zielsetzungen, in: ders. (Hg.): *Grundfragen öffentlicher Betriebe I*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, (hg. von Eichhorn P., / Friedrich, P.) Band 14, Baden-Baden, S. 9-35
- Peters, A. (1995): Ökonomische Kriterien für eine Aufgabenverteilung in der Marktwirtschaft, Finanzwirtschaftliche Schriften, (hg. von Albers, W. u.a.), Band 26, Frankfurt/M., Bern und New York.
- Peters, H. (1965): Öffentliche und staatliche Aufgaben, in: *Dietz, R. / Hübner, H. (Hg.): Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70. Geburtstag*, Band 2, München und Berlin, S. 877-895.
- Thiemeyer, T. (1970): *Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip*, Berlin
- (1994): Koexistenz von Privatwirtschaft und Gemeinwirtschaft im Rahmen der Marktwirtschaft, in: *Internationalen Forschungs- und Informationszentrum für Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (Hg.): Perspektiven der öffentlichen Wirtschaft in Europa: Die Aufgaben der öffentlichen Unternehmen im Binnenmarkt*, Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, (hg. von Eichhorn P. / Friedrich, P.), Baden-Baden, S. 25-38.



*Wagener, F. (1980): Organisation der öffentlichen Verwaltung, in: Handwörterbuch der Organisation, (hg. von Grochla, E.) 2. Aufl., Stuttgart 1980, Sp. 1407-1417.*

*Weisser, G. (1976): Einführung in die Lehre von gemeinwirtschaftlichen Unternehmen, Frankfurt/M.*

# Werte-Schaffen im intermediären Bereich

Von Klaus Grenzdörffer und Rudolph Bauer

Wissensbörsen, selbstorganisierte Soziale Servicezentren, Tauschringe, Kund/inn/enforen, Straßenmagazine, Beschwerdestellen und Betroffenengruppen - etwa von Psychiatrie-Erfahrenen oder Aids-Kranken - gelten vielfach als Beispiele für neue Organisationsansätze, innerhalb derer die Beteiligten Tätigkeiten des Sozialen, der Bildung und des gesundheitlichen Wohl-Lebens<sup>1</sup> praktizieren. Solche Organisationsansätze werden als möglicher Ausweg aus jenem Dilemma angesehen, an dem sich der jahrzehntelange Konflikt entzündet hatte zwischen denjenigen Kritikern auf der einen Seite, welche die entmündigenden und lähmenden Wirkungen der sozialstaatlichen Wohlfahrtsversorgung bemängelten, und jenen auf der anderen, welche den Markt für die trotz staatlicher Leistungen fortschreitende ökonomische Verarmung und psychosoziale Verelendung der materiell Bedürftigen und sozial Ausgegrenzten verantwortlich machten .

Die Kontroverse, ob nur der Markt die richtigen Lösungen biete oder ob ausschließlich der Staat für die Aufgaben des Sozialen, der Bildung und der Gesundheitsversorgung zuständig sei, wurde in den Vereinigten Staaten weniger heftig ausgefochten als in der Bundesrepublik. Zur Erklärung dieses Unterschiedes kann darauf verwiesen werden, daß im öffentlichen Bewußtsein der USA neben Staat und Markt seit jeher mit starker bürgerschaftlicher Beteiligung ein „Dritter Sektor“<sup>2</sup> existiert. Dessen Abgrenzung richtet sich zum einen gegen die bevormundende Übermacht staatlicher Einflußnahmen, zum anderen, aber nicht zuletzt, auch gegen das ausschließlich gewinnorientierte Unterneh-

---

<sup>1</sup> Vgl. Grenzdörffer, Klaus: Von der Qualität des Lebens zum kooperativen Wohl-Leben. In: Ders. / Adelheid Biesecker / Christina Vocke (Hg.), Neue institutionelle Arrangements für eine zeitgemäße Wohlfahrt. Pfaffenweiler: Centaurus 1997, S. 5-29.

<sup>2</sup> Vgl. Anheier, Helmut K. / Wolfgang Seibel (eds.): The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin, New York: Walter de Gruyter 1990.

men, was in der Bezeichnung „Nonprofit-Sektor“<sup>3</sup> zum Ausdruck kommt. In Deutschland hingegen mußte und muß sich das Engagement der Bürgerinnen und Bürger erst noch Geltung verschaffen gegen das Fortwirken einer obrigkeitsstaatlichen Tradition und ihrer paternalistisch-autoritären Strukturen<sup>4</sup>.

Die „Sektoren“ Staat und Markt üben einen bestimmenden Einfluß auf die Tätigkeiten im Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsbereich aus. Dasselbe gilt auch für die meisten Tätigkeiten in anderen Feldern, z.B. dem Sport, der Kultur und Brauchtumpflege, dem Tier-, Natur- und Umweltschutz. Es sind aber neben dem bürokratisch verfaßten, regulativen Staat einerseits und der profitorientierten Unternehmensökonomie des Marktes andererseits zusätzlich auch die Privaten Haushalte sowie deren lebensweltliche Sinngebungen und Werthaltungen, welche auf diese Tätigkeiten einwirken. Neue Organisationsansätze wie die oben genannten sind daher - um ein Bild zu gebrauchen - in einer intermediären „Zwischenzone“<sup>5</sup> situiert: „zwischen Skylla und Charybdis“<sup>6</sup>. Inmitten der drei Einflußsysteme liegend und durch sie mit bedingt, befinden sich intermediäre Organisationen im Einzelfall oft jedoch in mehr oder weniger großer Nähe zu einem der „Sektoren“<sup>7</sup>.

Intermediäre Organisationen sind indes nicht nur durch die zum Teil sich überlagernden Einflüsse von Seiten des Staates, des Marktes und der Privaten Haushalte definiert. Sie erfüllen ihrerseits die besondere Funktion, zwischen den getrennten „Sektoren“ zu vermitteln und die Koordinierung des gesell-

---

<sup>3</sup> Vgl. *Powell*, Walter W. (ed.): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven, London: Yale University Press 1987.

<sup>4</sup> Vgl. *Bauer*, Rudolph: *The Private Social Welfare System in the United States and the Federal Republic of Germany. A General Comparison*. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies 1989.

<sup>5</sup> Intermediarität kennzeichnet ein spezifisches Eigenschaftsmerkmal des gesellschaftlich-institutionellen Arrangements von Verbänden, Vereinigungen und Gruppen, die ein organisatorisches Medium für das Zustandekommen und die Abwicklung von Vermittlungs- und Austauschprozessen in modernen Gesellschaften bilden (vgl. *Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens* 1996, S. 1029).

<sup>6</sup> *Bauer*, Rudolph: Zwischen Skylla und Charybdis. Das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* (2) 1990, S. 153-172.

<sup>7</sup> In der Bundesrepublik gilt dies z.B. hinsichtlich der Staatsnähe der Wohlfahrtsverbände (siehe dazu weiter unten Abschnitt A). Eine größere Nähe zum Markt läßt sich indes beim Leistungssport beobachten. Vereine des geselligen Freizeitsports, Kleingartenvereine oder Selbsthilfegruppen wiederum stehen den Lebenszusammenhängen der Privaten Haushalte weitaus näher.

schaftlichen Lebens zu ermöglichen. Sie verfügen über eigene, zum Teil tradierte Wertbindungen oder bilden neue Wert-Ligaturen aus, indem sie die unterschiedlichen „Sektor“-Logiken aufeinander beziehen und zwischen jenen widersprüchlichen Rationalitäten vermitteln, welche vom Staat, vom Markt und von den lebensweltlichen Kontexten ausgehen. Sie erzeugen „eigensinnige“ Werte - neben und zusätzlich zu denjenigen Werten, die infolge der normativen Wertsetzungen des Staates, der materiellen Wertschöpfung des Marktes und der ideellen Wertbildung und -bindungen im lebensweltlichen Kontext die Gesellschaft bestimmen. So wie davon auszugehen ist, daß die „Sektor“-Logiken auf die Organisationen der intermediären „Zwischenzone“ einwirken, ebenso ist es denkbar, daß das Werte-Schaffen im intermediären Bereich auf die „Sektoren“ reflexiv zurückwirkt.

Der Gedanke des „eigensinnigen“ Werte-Schaffens im intermediären Bereich sowie die These einer Rückwirkung der intermediären Werte auf die anderen „Sektoren“ scheint gegenwärtig einer verwegenen Phantasie zu entspringen. Denn, gleichzeitig mit dem Pozeß der Verselbständigung der Ökonomie gegenüber anderen Sphären der Gesellschaft, breitet sich auch in den intermediären Organisationen eine bislang ungewohnte, betriebswirtschaftlich motivierte Dienstleistungs-Euphorie mit einer eng-ökonomischen Logik aus: Effizienz geht allemal vor. Die Anlässe hierfür liegen vor allem in einer Finanzierungsknappheit, die mit den neuen Mitteln der marktwirtschaftlichen Ökonomisierung bewältigt bzw. kompensiert werden soll.

Was sind die Tätigkeiten im intermediären Bereich wert? Die Ökonomik schaut zunächst auf das Entgelt. Von Kostendeckung ist da die Rede, von Honoraren, von Gebühren. Das „Ehrenamt“ bringt zum Ausdruck, daß das Entgelt nicht einer „normalen“ Erwerbsarbeit entspricht. Als Wert wird auch die Gemeinnützigkeit der erbrachten Tätigkeiten angesehen. Jedoch ist dieser Begriff zunehmend zur Phrase degeneriert. In Deutschland ist er zum Synonym geworden für Steuerbefreiungen in den Erklärungen gegenüber dem Finanzamt. Viel tiefer reicht die Frage nach den moralischen und religiösen Basiswerten. Angesichts des fulminanten Aufstiegs von ökonomischen Wertrechnungen sind aber immer häufiger Klagen über das Zuschütten „guter alter Werte“ zu vernehmen, über den Mangel an Solidarität unter Menschen in gleichen Lebenslagen, über den Verlust der humanen Hilfsbereitschaft für andere Menschen in schwierigen Problemlagen, über das Schwinden von religiösem Lebenssinn.

Trotz solcher Verlustklagen muß die Frage gestellt werden dürfen, ob die traditionellen Werte von sich aus unwandelbar gut und bewahrend sind.

Hat die Welle der Ökonomisierung schlicht nur die eine unausweichliche Konsequenz, daß sich das Ziel der egoistischen Gewinnmaximierung zerstörerisch zur Geltung bringt? Ethische, moralische, religiöse und/oder ästhetische Werte unterliegen, ebenso wie die ökonomischen, einem Wandel. Dieser Wandel, der vielfach als unwiederbringlicher Verlust beklagt wird, kann jedoch auch bedeuten, daß die Wertvorstellungen sich ändern, daß neue Werte geschaffen werden und daß die tradierten mit den neuen Werten bisher nicht gekannte Verbindungen eingehen. Die Frage lautet also: Wie werden neue Werte geschaffen? Wie mischen und verbinden sich alte und neue Werte miteinander?

Als Eröffnung unserer Überlegungen zur Beantwortung dieser Fragen dient zunächst der geschichtliche Rückblick auf die ursprünglichen Wertbindungen, welche das Handeln der Freien Wohlfahrtspflege maßgeblich bestimmten. Während die Wohlfahrtsverbände aufgrund des staatlichen Einflusses und anderer Faktoren ihr weltanschauliches Werte-Profil einander immer mehr angeglichen haben und heute allenfalls noch als Indikator des gesellschaftlichen Pluralismus eine Rolle spielen, hat ihre ökonomische Bedeutung ein beachtliches Ausmaß erreicht. Dies belegen Quantifizierungen über die Ökonomie des intermediären Bereichs, über seine einzel- und gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung. Wir meinen außerdem Anzeichen dafür entdeckt zu haben, daß der intermediäre Bereich auf der Basis seiner Wertbildungen und -haltungen mittels externer Effekte weitaus mehr an ökonomischen Werten erzeugt, als sich dies durch die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ermitteln läßt. Die gegenwärtige Ökonomisierungswelle muß diesen wert-vollen „Überschuß“ keinesfalls und zwangsläufig einschränken. Umgekehrt ermöglichen neue ethische Gehalte der verschiedenen Ökonomien auch eine wert-volle Anreicherung der Tätigkeiten des intermediären Bereichs. Die folgenreichsten Wirkungen auf die Erzeugung ökonomisch-materieller und ethisch-ideeller Werte im intermediären Bereich gehen indessen von neuen Initiativen außerhalb der traditionellen und etablierten Organisationen aus, worauf wir am Ende unseres Beitrages hinweisen.

## A. Von der Wertbindung zum Wertepluralismus

Der Begriff der intermediären Organisationen ist in Deutschland ursprünglich auf die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege<sup>8</sup> bezogen worden. Von der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen, haben sich deren Aktivitäten seit den siebziger Jahren ungewöhnlich ausgedehnt und zum Teil auch grundlegend verändert. In knapp fünfundzwanzig Jahren konnte sich die Zahl ihrer Beschäftigten mehr als verdoppeln. Hingegen haben sich die Bindungen an die jeweilige Konfession oder an ein spezifisches soziales Milieu gelockert. An die Stelle der sich abschwächenden milieubedingten Wertbindungen treten weltanschauungsneutrale Konzepte der modernen Dienstleistungserbringung und ein unternehmerisches Selbstverständnis (z.B. unter dem Motto „Unternehmen Diakonie“).

Ähnliche Entwicklungen erleben auch die Einrichtungen der Erwachsenenbildung in parteipolitischer, gewerkschaftlicher oder interessenverbandlicher Trägerschaft. Hier manifestiert sich nach Meinung vieler ein Verlust an traditionellen Wertbindungen, zugleich aber auch ein Zuwachs an ökonomischem Nutzen für Individuum, Unternehmen und Gesellschaft. Auch bei Organisationen der Kranken- und Behindertenbetreuung, bei Sportvereinen und Kulturvereinigungen sind die moralischen, ideellen und kulturellen Wertbindungen in den Hintergrund getreten. Zur gleichen Zeit hat ihre wirtschaftliche Bedeutung an Gewicht gewonnen.

Die beiden größten der deutschen Wohlfahrtsverbände - Diakonisches Werk und Caritasverband - sind konfessionell ausgerichtet, der kleinste - die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden - hat sein soziales Fundament in den jüdischen Gemeinden. Die Arbeiterwohlfahrt entstand als Verband der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung, der Paritätische Wohlfahrtsverband als Verband jenseits enger konfessioneller und weltanschaulicher Bindungen. Das Deutsche Rote Kreuz, ursprünglich als weibliche Sanitätsorganisation für die Pflege Verwundeter in kriegेरischen Auseinandersetzungen entstanden, hat seine Tätigkeitsbereiche auf die Wohlfahrtspflege und die organisierte Hilfe im Katastrophenfall ausgeweitet. Die jeweils besonderen religiösen, moralischen, humanitären, politischen und weltanschaulichen Wertbindungen des Handelns der

---

<sup>8</sup> Vgl. *Boeßenecker, Karl-Heinz*: Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstruktur und Handlungsfelder. Münster: Votum 1995. Als ältere Einführung siehe *Bauer, Rudolph*: Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. Weinheim, Basel: Beltz 1978.

Wohlfahrtsverbände äußerten sich in ihrer Entstehungsphase und konkretisierten sich in den darauf folgenden Jahrzehnten.

Die konfessionellen Wohlfahrtsverbände wurden noch zur Zeit des Deutschen Kaiserreiches geformt. Die evangelische Diakonie, 1848 gegründet als „Innere Mission“, sah ihren besonderen Auftrag in der Verbindung von missionarischem Christianisierungsauftrag und tatchristlichem Dienst am Nächsten. Im überwiegend protestantischen Preußen füllte sie nach der Einführung der Gewerbefreiheit sowie unter den Bedingungen von Industrialisierung und Urbanisierung jene institutionelle Lücke, die zwischen der städtischen Armenverwaltung und der traditionellen Unterstützung in den Heimatgemeinden entstanden war. Ihr Rückzug aus dem politischen Leben hat es der Diakonie einerseits ermöglicht, weitgehend ohne staatliche Bevormundung eine christlich begründete Hilfe zu leisten, andererseits wurde dadurch ihr apolitisches Verständnis von Wohlfahrt geprägt.

Die katholische Kirche dagegen sah sich in Opposition zum Zentralstaat des 1871 gegründeten Reiches, nicht nur wegen der evangelischen Übermacht im Reichszentrum, sondern auch wegen ihres traditionellen Anspruchs auf Regierungsteilnahme bzw. auf ein eigenes, vom Staat unabhängiges Erziehungs- und Bildungswesen. Mehr noch als die Innere Mission bezogen sich die katholische Kirche, der Volksverein und der 1896 gegründete Caritasverband auf das Elend der Arbeiterschaft und auf die Notwendigkeit gesellschaftspolitischer Reformen. Nicht zuletzt deshalb wurden die Katholiken durch Bismarck im Kulturkampf mit dem Ziel unterdrückt, ihrem Reformverständnis den Stachel des Politischen zu nehmen.

Beide Konfessionen hatten mit der Gründung ihrer Wohlfahrtsverbände eine Trennung von privater Wohltätigkeit und politischem Leben vollzogen. Dies hat Heimann, dessen praktische Religiosität Siegfried Katterle uns eindringlich in Erinnerung ruft, in späteren Jahren heftig kritisiert: Eine christliche Freiheit als Gefühl ohne sozialen und politischen Ausdruck? - „Wir finden diese Verdrehung sowohl bei Gegnern des Christentums, die Religion als Privatsache deklarieren, wie bei Anhängern des Christentums, die Religion als Privatsache praktizieren.“<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Katterle, Siegfried: Eduard Heimanns Beitrag zur Neuorientierung der Wirtschaftsordnung. In: Katterle, Siegfried / Arthur Rich, (Hg.), Religiöser Sozialismus und Wirtschaftsordnung. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus Mohn 1980, S. 42.

Während die beiden konfessionellen Wohlfahrtsverbände aus einem paternalistischen Verständnis von christlicher Nächstenliebe heraus sich den Mittelklassen stützend und dem Proletariat erzieherisch zuwandten (die Caritas leitete ihren Namen von „Charite“ = Huld, Gnade ab), hatte die Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert zahlreiche gewerkschaftliche Hilfskassen und -vereinigungen sowie Kinderschutzorganisationen hervorgebracht, die im Kaiserreich durch staatliche Verbote bedroht waren. Aufbauend auf den im Rahmen der Kriegswohlfahrtspflege gemachten Erfahrungen, wurde zu Beginn der Weimarer Republik 1918 die sozialdemokratische Arbeiterwohlfahrt gegründet.

Zu dieser Zeit wurde das Verhältnis zwischen den Wohlfahrtsverbänden und dem Staat in eine neue Form gebracht. Die Sozialdemokratie drängte auf eine Stärkung der sozialen Verantwortung des Staates, der den in Not geratenen Arbeitern das Recht auf Unterstützung gewähren sollte, statt sie auf bürgerlich-wohlthätige Hilfsangebote der konfessionellen Vereine zu verweisen. Ein Teil des liberalen Bürgertums schloß sich diesen Forderungen an, um die gesellschaftlichen Notlagen politisch erfolgreicher kontrollieren zu können. Die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat wurde von den beiden konfessionsgebundenen Wohlfahrtsverbänden zunächst mit gemischten Gefühlen betrachtet.<sup>10</sup> Einerseits war die staatliche Organisation der Linderung von Not zu begrüßen, andererseits befürchteten sie - zu Recht -, infolge der sozialstaatlichen Sicherungen den Einfluß auf die proletarische Klientel zu verlieren und nur noch für subproletarische „Randgruppen“ zuständig zu sein.

Die Wohlfahrtsverbände verkörperten zur Zeit ihrer Entstehung je eigene, wertgebundene Vorstellungen, die auch das praktische Handeln der Privatwohlthätigkeit maßgeblich bestimmten. Das in der Weimarer Republik geprägte Subsidiaritätsprinzip trug indes dazu bei, daß die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege und ihre Einrichtungen zunehmend vom Staat alimentiert, aus staatlicher Sicht interpretiert und zu Agenturen der Implementation hoheitlicher Politik umfunktioniert wurden. Soweit die Verbände in der Folgezeit während des Nationalsozialismus nicht verboten waren, wie z.B. die Arbeiterwohlfahrt, trug ihre Vereinheitlichung („Gleichschaltung“) und Instrumentalisierung im

---

<sup>10</sup> Vgl. Kaiser, Jochen-Christoph (1996): Von der christlichen Liebestätigkeit zur freien Wohlfahrtspflege. Genese und Organisation konfessionellen Sozialengagements in der Weimarer Republik. In: Rauschenbach, Thomas u.a. (Hg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1996, S. 156-159.



Sinne der rassistischen NS-Volkswohlfahrtspflege dazu bei, ihre traditionellen Wertvorstellungen vollends zu pervertieren. Zwar war es ihnen in der Nachkriegszeit erneut gestattet, ideologisches Profil zu zeigen. In der praktischen Arbeit aber wirkten sich die weltanschaulichen Unterschiede nur noch unwesentlich aus, und die Rolle der Verbändewohlfahrt wandelte sich zu der eines Indikators des gesellschaftlichen Wertepluralismus.

## **B. Ökonomische Wertschöpfung im intermediären Bereich**

Bei den Wohlfahrtsverbänden steht dem ideellen Bedeutungsverlust und der Ausdünnung ihrer Wertbindungen zur marktkonformen Corporate Identity eine Entwicklung gegenüber, die es heute erlaubt, von der Freien Wohlfahrtspflege als einem „eigenen Wirtschaftssektor“ (Eberhard Goll<sup>11</sup>) zu sprechen. Quantitative Indikatoren belegen die herausragende sozioökonomische Bedeutung der deutschen Verbändewohlfahrt<sup>12</sup>, sie lassen aber auch den gestiegenen Bedeutungszuwachs des intermediären Bereichs in seiner Gesamtheit erkennen.

Das Betten-/Platz-Angebot der Wohlfahrtsverbände ist in den alten Bundesländern zwischen 1970 und 1993 von 2,2 auf 2,7 Mio. gestiegen, die Anzahl der Einrichtungen von rund 52 000 auf 71 000. Besonders ins Auge fällt der Anstieg bei den Beschäftigten. Die Zahl der hauptberuflich Voll- und Teilzeit-Beschäftigten hat sich im genannten Zeitraum von 382 000 auf 858 000 - umgerechnet in Vollzeit-Arbeitsplätze von 346 000 auf 718 000 - mehr als verdoppelt. Ohne Berücksichtigung der neuen Bundesländer hat der Deutsche Caritasverband mit 399 000 hauptberuflich Erwerbstätigen mehr Personal beschäftigt als die größten deutschen Konzerne im Inlandsbereich. Er ist Europas größter privater Arbeitgeber; gefolgt vom Diakonischen Werk an zweiter Stelle.

Zu den hauptberuflich Beschäftigten ist die Gesamtzahl der freiwillig und unbezahlt Tätigen hinzuzurechnen, die von den Wohlfahrtsverbänden seit 1977

---

<sup>11</sup> Goll, Eberhard: Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1991.

<sup>12</sup>Vgl. zu folgenden statistischen Angaben *Rauschenbach*, Thomas / Matthias *Schilling*: Die Dienstleistenden. Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden. In: *Rauschenbach*, Thomas u.a. (Hg.), Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1996, S. 321-355.

unverändert mit 1,5 Mio. angegeben wird. Andere Schätzungen kommen zu höheren Zahlen. Im Verhältnis zu den hauptberuflich Beschäftigten hat allerdings das Gewicht der „Ehrenamtlichen“ abgenommen. Dies „macht deutlich, daß in den Wohlfahrtsverbänden längst eine ganz gewöhnliche Arbeitnehmerhaltung Einzug gehalten hat - punktuell und partiell ergänzt von Ehrenamtlichen in personalintensiven Bereichen und Arbeitsfeldern im 'Dienst von Mensch zu Mensch' auf der einen Seite sowie kontrolliert und beaufsichtigt von traditionell ehrenamtlichen Vorständen und Leitungsgremien auf der anderen Seite“<sup>13</sup>. Die wachsende Bedeutung der Lohnarbeits- und Erwerbsmotivation bei den Beschäftigten zeigt sich auch im Vergleich zur Zahl der religiös motiviert Tätigen. Beim Caritasverband kommt diese Entwicklung darin zum Ausdruck, daß die Anzahl der Ordenskräfte im betrachteten Zeitraum von 55 000 auf nur noch 18 000 gesunken ist.

Einen weiteren Indikator für die gestiegene wirtschaftliche Bedeutung der Wohlfahrtsverbände bildet die Lohnsumme. Mit 43 Mrd. DM im Jahre 1993 liegt sie höher als z.B. diejenige im Ernährungsgewerbe. Werden den freiwillig unbezahlt Tätigen fiktive Einkommen zugeordnet, so kommen Schätzungen auf 68 Mrd. DM. Dieser Betrag macht die Wohlfahrtsverbände dem als Stabilitätsgarant vielgerühmten Straßenfahrzeugbau vergleichbar.

In der amtlichen Statistik bisher nur unzureichend ausgewiesen, hat sich in Gestalt der intermediären Organisationen ein neuer Wirtschaftszweig etabliert, der nicht nur die Wohlfahrtsverbände und deren Einrichtungen umfaßt. Die gesamtwirtschaftliche Leistung dieses Wirtschaftszeiges wird unter dem Begriff „Nonprofit-Organisationen (NPO)“ durch Schätzungen ermittelt. Bei der gewählten NPO-Definition<sup>14</sup> machen der Gesundheits- und Sozialbereich knapp zwei Drittel aus. Hinzu kommen mit geringeren Anteilen u.a. der Gemeinnützige Wohnungsbau, Bildung und Forschung, Kultur und Sport. Eine international vergleichende Studie<sup>15</sup> kommt für die Bundesrepublik zu einer Gesamtsumme von über 1 Million Arbeitsplätzen im NPO-Bereich. Die Zahl der Beschäftigten entspricht einem Anteil von 3,7 % aller Arbeitsplätze in Deutschland bzw. ei-

---

<sup>13</sup> Rauschenbach/Schilling 1996, S. 334.

<sup>14</sup> Vgl. Anheier, Helmut K. / Lester M. Salamon: Die Internationale Systematik der Nonprofit-Organisationen. Zur Definition und Klassifikation des „Dritten Sektors“ intermediärer Organisationen. In: Bauer, Rudolph (Hg.), Intermediäre Nonprofit-Organisationen in einem Neuen Europa. Rheinfelden, Berlin: Schäuble Verlag 1993, S. 1-16.

<sup>15</sup> Salamon, Lester M. / Helmut K. Anheier: The Emerging Sector. An Overview. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies 1994.

nem Anteil von 10,4 % aller Beschäftigten im Dienstleistungsbereich. Der NPO-Wirtschaftszweig trug 1994 mit einem Anteil von 3,6 % zum Bruttosozialprodukt bei. Sein tatsächlicher Anteil an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung ist wegen der im Vergleich zum warenproduzierenden Gewerbe geringen Abschreibungsquote jedoch vermutlich größer.

Eine weitere Steigerung der wirtschaftliche Bedeutung des intermediären Bereichs ist durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Methoden zu erwarten. Nicht nur auf ordnungsgemäße Buchführung, auf eine transparente Aufbau- und Ablauforganisation, auf Finanzierungsschemata sowie auf die Zeitrationalisierung im Leistungsprozeß wird dabei neuerdings geachtet. Gleichzeitig werden auch diejenigen Methoden übertragen, die im For-Profit-Sektor selbst erst seit den achtziger Jahren dessen Wirtschaftlichkeit auf eine neue Grundlage gestellt haben. Marketing mit Kundenorientierung ist angesagt, Controlling mit Prozeßorientierung, Total Quality Management, Business Reengineering, Organisations- und Personalentwicklung. Hinzu kommen Fundraising-Aktivitäten und ein spezielles Social Sponsoring.

Für die Leitungsebenen werden Konzepte des Social Managements entwickelt. Praxisbezogene Ratschläge und Empfehlungen sind den zahlreichen, seit Beginn der neunziger Jahre erschienenen Veröffentlichungen zur Betriebswirtschaft von NPO und Sozialbetrieben zu entnehmen. Im deutschsprachigen Raum - Österreich und die Schweiz mit umfassend - ist ein aktuelles wissenschaftliches Standardwerk<sup>16</sup> auf dem Markt. 1994 wurde die erste, grenzübergreifende NPO-Tagung veranstaltet<sup>17</sup>. Zeitschriften wie z.B. „socialmanagement“ sowie die Schriftenreihe der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing und die Edition Social Management ergänzen den akademischen Fundus. Anleitung erhalten (und nutzen) intermediäre Organisationen auch bei Unternehmensberatern. Auf der Leitungsebene treten hochbezahlte Manager mit Jahreseinkommen bis zu 200.000 DM und mehr an die Stelle der unbezahlten „Ehrenamtlichen“. Das neue Selbstverständnis der intermediären Organisationen, die von Seiten der Öffentlichkeit und des Staates an sie gerichteten Erwartungen sowie die reale Praxis vermitteln ein Bild vom Übergang weltanschaulich

---

<sup>16</sup> Badelt, Christoph (Hg.): Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Management. Stuttgart: Schaeffer-Poeschel 1997.

<sup>17</sup> Vgl. Schauer, Reinbert / Helmut K. Anheier / Ernst-Bernd Blümle (Hg.): Nonprofit-Organisationen (NPO) - dritte Kraft zwischen Markt und Staat? Ergebnisse einer Bestandsaufnahme über den Stand der NPO-Forschung im deutschsprachigen Raum. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner 1995.

geprägter Hilfen zu effektiven und effizient erbrachten (Dienst-)Leistungsangeboten: „Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen“<sup>18</sup>. Dieser Eindruck ist allerdings noch wenig (und in meist unzureichender Weise) durch empirische Untersuchungen erhärtet.

### C. Gesellschaftlich wert-volle Effekte des intermediären Bereichs

Aufgrund der Lokalisierung des intermediären Bereichs in der „Zwischenzone“ von Staat, Markt und Privaten Haushalten liegt die Vermutung nahe, daß verbesserte Effekte dieses Bereichs auch zum besseren Funktionieren jener anderen „Sektoren“ beitragen. Als *Medium inter* wären die intermediären Organisationen dann - in einem herkömmlich technischen Bild veranschaulicht - eine Art von „Schmierfett“ im übertragenen Sinn. Letzterem wird allgemein zwar wesentlich weniger Aufmerksamkeit gewidmet als der Maschinerie. Die Unterschätzung des „Schmierfetts“ kann aber Knappheit und Mangel (und folglich eine Schädigung der Maschinerie), seine Überbewertung unnötige Verschwendung zur Folge haben.

Bekanntlich waren und sind die etablierten intermediären Organisationen in Deutschland durch staatliche Programme besonders privilegiert. Das mit Verfassungsrang ausgestattete Subsidiaritätsprinzip diene zur Legitimation des Vorrangs der Freien Wohlfahrtspflege und ihrer Einrichtungen. Allerdings gibt es kaum ein Kriterium zur Beurteilung der entscheidenden Frage, ob der gesellschaftliche Nutzen von intermediären Organisationen - etwa der Sport- oder der Wohlfahrtsverbände - jener Förderung angemessen entspricht, die ihnen staatlicherseits zuteil wird, oder ob nicht der Nutzen und die Förderung ungleichgewichtig sind und auseinandertriften, d.h. daß die staatliche Förderung geringer ist oder größer ausfällt als der tatsächliche gesellschaftliche Nutzen.

Angenommen, die staatliche Förderung der intermediären Organisationen entsprach schon zur Zeit vor der Ökonomisierungswelle in etwa dem von ihnen geleisteten gesellschaftlichen Nutzen, dann besteht Grund zu der These, daß der intermediäre Bereich heute einen Überschuß erbringt. Denn erstens werden die Leistungen nicht im gleichen Umfang, wie es dem Kürzungsprogramm des Staates entspräche, verringert. Und zweitens sind dem intermediären Bereich

---

<sup>18</sup> Rauschenbach, Th. u.a.: Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, 1996.

neue Aufgaben erwachsen, denen er sich auch stellt - nicht zuletzt in Gestalt neuer Organisationsansätze, von denen anfangs bereits die Rede war.

Im Hinblick auf die Dienstleistungen in den Einrichtungen der etablierten intermediären Organisationen kürzte der Staat die Standardprogramme zwar nur unwesentlich. Die Einführung der Pflegeversicherung führte sogar zum Anstieg der Einnahmen in den ambulanten Diensten und in den stationären Einrichtungen der Altenhilfe. Der Staat nimmt den etablierten intermediären Organisationen auch nicht die Anerkennung als gemeinnützig, d.h. er beläßt ihnen steuerliche Vorteile gegenüber gewinnorientierten Unternehmen. Auch das geregelte Finanzierungsvolumen reduziert er nur in geringem Umfang. Allerdings stellt er weniger Mittel für Sonderprogramme zur Verfügung. Auch läßt er gewinnorientierte Unternehmen an den Programmen teilhaben, so daß der Anteil, mit dem die herkömmlichen intermediären Organisationen am „Kuchen“ partizipieren, statistisch etwas kleiner wird. Wenngleich genaue Berechnungen nicht zur Verfügung stehen, folgt aus der aufgezeigten Entwicklung aber noch nicht, daß der Umfang der den Verbänden zur Verfügung stehenden Finanzmittel in absoluter Höhe sich verringert hat oder verringern wird.

Allgemein betrachtet, bestätigt sich der Eindruck, daß die staatlichen Kürzungsmaßnahmen bei den intermediären Organisationen nicht zu grundlegenden und aufsehererregenden Leistungseinschränkungen geführt haben. (Diese Feststellung schließt spezifische Verschlechterungen beim Individuum überhaupt nicht aus; es gibt viele Beispiele, daß Mittelkürzungen - auch angebliche (!) - auf die Nutzer/innen als Endverbraucher abgewälzt werden.) Man mag zwar einwenden, daß den etablierten intermediären Organisationen einesteils - wenigstens vorübergehend - gar nichts anderes übrig bleibt, als ihr Leistungsvolumen zu erhalten, weil sie aufgrund von ihnen eingegangener Verpflichtungen, bestehender Arbeitsverträge, Bindungen an Immobilien usw. sich nicht flexibel an die neue Lage anpassen können. Andernteils scheinen sie ihr Leistungsangebot aber auch nicht prinzipiell einschränken und beschneiden zu wollen. Vielmehr entdecken und entwickeln sie - wenn zunächst auch nur in zumeist wenig spektakulären Ansätzen - ein neues gesellschaftliches Engagement auf der Grundlage von zum Teil alten, zum Teil aber auch neuen ideellen Wertvorstellungen.

Vermehrt, verglichen mit früher, berufen die Wohlfahrtsverbände sich auf ihre anwaltschaftliche Funktion, die sie für Betroffene in strukturell neuen Notlagen wahrnehmen: bei Armut, Arbeitslosigkeit, Aids, Suchterkrankungen, psychischen Leiden, Behinderungen im Alltagsleben, Bürgerkriegen und Mi-

gration. Sie genügen aber nicht nur erhöhten Anforderungen, sondern erbringen ebenfalls neue infrastrukturelle Vorleistungen - Investitionen, deren Kosten durch die leistungsorientierten Finanzierungsprogramme nicht erstattet werden. Indem sie die anwaltschaftliche Rolle neu wahrnehmen und damit beginnen, ihre politische Enthaltsamkeit aufzugeben, stützen sie sich - anders als im Fall der traditionellen Mütterlichkeit oder des überkommenen Paternalismus - auf Ansätze einer neuen, ungegängelten Freiwilligkeit<sup>19</sup>, deren Anerkennung, Entwicklung und Pflege sie nicht dem staatlichen Zugriff allein überlassen, sondern selbst aktiv mitgestalten.

Weiterbildung und Gesundheitsaktivitäten bei den intermediären Organisationen bewirken zusätzliche Effekte für Private Haushalte und Unternehmen. Trotz der drastischen Verringerung des kommunalen Anteils an der Finanzierung dehnten die Volkshochschulen ihr Programm aus; Kurse zu Sprachen, zur EDV und zur Gesundheitsbildung sind an die Spitze der Fachangebote getreten. Immer noch - und im Gegensatz zu gewinnorientierten bzw. unternehmensnahen Weiterbildungseinrichtungen - gelingt den Volkshochschulen zum einen die Förderung vieler Menschen in ihrer Lebensführung und zum anderen eine betrieblich spürbare Erfolgsverbesserung am Arbeitsplatz. Sportvereine erweitern diese Effekte mit ihrem traditionellen Breitensport, darüber hinaus auch mit Angeboten an Nichtmitglieder bis hin zur Begleitung von Rehabilitationsmaßnahmen.

Die Werbung für und die Förderung von Freiwilligenarbeit, von professioneller Beratung und öffentlichem Engagement zugunsten sozial Entrechteter lassen erkennen, daß auch die etablierten intermediären Organisationen sich an der Entwicklung zeitgemäßer Formen der Wertbildung und des Werte-Schaffens beteiligen.

#### **D. Impulse für neue Werte im Zuge der Ökonomisierung**

Sobald in den intermediären Organisationen die gewinnorientierte Markt-rationalität Gewicht und Bedeutung erlangt, droht die Übernahme betriebswirtschaftlicher Konzepte zu Lasten anderer Rationalitäten zu gehen. Allerdings, so unsere These, können die anderen Rationalitäten - mehr als allgemein sichtbar - sich trotz der und zum Teil auch gegen die Ökonomisierung behaupten. Diese

---

<sup>19</sup> Vgl. *Müller-Kohlenberg*, Hildegard: Laienkompetenz im psychosozialen Bereich. Opladen: Leske + Budrich 1996.

These läßt sich u.a. ökonomisch begründen. Erstens nämlich transportieren die betriebswirtschaftlichen Konzepte außer dem Profitprinzip - dessen Gefahren hier nicht geleugnet zu werden brauchen und auch nicht verniedlicht werden sollen - eine Reihe von weiteren „Botschaften“, die von einem anderen Menschenbild als dem des *homo oeconomicus* sprechen. Und zweitens unterliegen die intermediären Organisationen auch weiterhin dem sie mitbestimmenden Einfluß des Staates und der Privaten Haushalte.

Angesichts des traditionalistischen Erbes in vielen der etablierten Alt-Einrichtungen des intermediären Bereichs können die „Botschaften“ des neuen betriebswirtschaftlichen Denkens unserer Meinung nach durchaus impulsgebend sein und die Schaffung neuer Werte ermöglichen. Sie können dazu beitragen, die Soziale Arbeit effektiver und menschenfreundlicher zu gestalten.

Kommunikation im Betrieb wird heute als ein wesentlicher Fundus für Innovationen anerkannt. In neueren Konzepten zur Personalführung wird der Beurteilung der Mitarbeiter/innen durch die Vorgesetzten deren Beurteilung durch die Mitarbeiter/innen beigesellt. Prozeßmanager erfüllen ihre Aufgabe weniger kontrollierend als vielmehr moderierend. Sie überlassen die Frage „Brauchen Sie mich, Chef?“ nicht den Mitarbeiter/innen, sondern fragen ihrerseits: „Wozu brauchen die Mitarbeiter/innen mich?“ Der hierarchischen Befehlsstruktur in den Betrieben - gerade auch in denen des intermediären Bereichs - wird mit dem Modell der Lean Production die ökonomische Berechtigung entzogen. Gruppenarbeit mit bestimmter Eigenständigkeit wird gefördert. Organizational Learning läßt das Bejammern von Defiziten hinter sich und setzt statt dessen auf die bisher abgeblockten Potentialkräfte der Mitarbeiter/innen. Die Kund/inn/en wechseln im Relationship Marketing vom Adressaten- und Klientenstatus zur Rolle des aktiven Mitgestaltens.

Die Hinweise auf die betrieblichen Neuerungen in Organisation und Personalführung sollen hier keineswegs eine strukturelle Gleichstellung aller und eine Identität im Arbeitssinn vortäuschen. Erreicht werden kann höchstens *corporate identity*, nicht aber *personal identity*. Die arbeitenden Menschen im Betrieb heißen nach wie vor „Personal“ und „Ressource“. Sie unterliegen einem System von Führung, aber sie wirken - anders als das „tayloristische Rädchen“ - als Subjekte an der Arbeitsgestaltung mit. Bei der Kritik an diesem Paradigmenwechsel - von der 'Organisationsmaschine' hin zum 'Sozialgebilde' - wird nicht zu Unrecht auf das Geschick der sozialtechnologischen Betriebsführungslehre und deren Intention hingewiesen, nach der Muskelkraft nun auch den Menschen in seiner Gesamtheit - total mit Leib und Seele - zu vereinnah-



men. Was und wie eine Betriebsführung denkt, muß hier als ernst zu nehmen-der kritischer Einwand erwähnt, soll aber nicht vertieft werden. Uns geht es an dieser Stelle darum zu verdeutlichen, daß mit den neuen Konzepten die Kreativität und Sozialverantwortung der Mitarbeiter/innen faktisch anerkannt werden als wesentlich für die Leistungsprozesse der neunziger Jahre. In den Einrichtungen der etablierten intermediären Organisationen hat eine solche Einsicht, wenn sie denn praktische Folgen zeitigt, nicht unwesentliche Veränderungen zur Folge.

Auch im For-Profit-Sektor haben neue Rationalitäten Einzug gehalten, die jenseits kapitalistischer Profitgier ihre ideellen Wurzeln haben: Vertrauen und ökologische Verantwortung. Letztere gilt zwar keineswegs für die gesamte betriebliche Praxis, aber die Legitimationslast ist jetzt auf die Gewinnmaximierer verlagert. Die Bedeutung ökologischer Zusammenhänge ist inzwischen wohl den meisten bewußt. Durchweg wird heute die Umweltwirtschaft auch als Wachstumsfaktor anerkannt und analysiert.

In allen empirischen Untersuchungen zum Thema Kooperation wird die essentielle Bedeutung von Vertrauen hervorgehoben. Spiel- und Transaktionskostentheorie bestätigen es: Kontrolle ist gut, Vertrauen ist billiger. Das Vertrauenskriterium wurde entdeckt, weil die Innovationserfordernisse in Produktion und Forschung immer dann eine neuen, „intermediären“ Stil voraussetzen, wenn die Kooperation heterogener Akteure unter der Bedingung von Erwartungsunsicherheit Erfolg haben soll<sup>20</sup>. Kolleg/inn/en in Arbeitsgruppen, Unternehmen oder Abteilungen haben miteinander zu kooperieren, auch Unternehmen und Bildungseinrichtungen, Krankenkassen und Behörden. Selbst die Technikgestaltung nimmt Abschied vom Primat normativer Steuerung. Sie findet „in sozialen Netzwerken statt, in denen die Akteure durch Aushandlung und wechselseitige Abstimmung Resultate erzeugen, die für den Verlauf der Technikentwicklung folgenreich sind“; Technikgestaltung heute gelingt nicht mehr „als normative Steuerung derart, daß ein übergeordneter Akteur ('der Staat')

---

<sup>20</sup>*Schulz-Schaeffer, Ingo / Michael Jonas / Thomas Malsch: Intermediäre Kooperation zwischen akademischer Forschung und Industrie - ein innovationssoziologischer Ansatz. In: Sahner, Heinz / Stefan Schwendner (Hg.), 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Gesellschaften im Umbruch. Kongreßband II. Opladen: Westdeutscher Verlag 1995, S. 613-618.*



autoritativ Ziele formuliert, die von anderen Akteuren befolgt werden müssen“<sup>21</sup>.

Vertrauen ist eine neue Rationalität im Verhältnis zwischen den Menschen, ökologisches Bewußtsein eine neue Rationalität im Umgang mit der Natur und ihren Ressourcen. Die Denkweise der „rationalistischen Herren“ beiseitegeschoben, kommt im Vertrauen eine über den Einzel- und Gruppenegoismus hinausreichende reziproke Ethik zum Vorschein. Wird Vertrauen allerdings nur als ein funktionales Mittel zur individuellen Nutzenmaximierung instrumentalisiert, verfängt sich die Kooperation regelmäßig im spieltheoretisch begründeten „Gefangenendilemma“. Im eigenen und fremden Vertrauen liegt, wenn es nicht eigennützig mißbraucht wird, das Verständnis von einem gemein-nutzenmaximierenden „Wir“.

Die Medien haben immer wieder hinreichend Anlaß, von Skandalen zu berichten, bei denen in Einrichtungen des intermediären Bereichs die Ethik der Ökonomie unterlegen war - genauer: der Bereicherungsgier einzelner Funktionsträger. Das ist die eine Seite der Werte-Medaille, die dem Ruf der Verbände in der Öffentlichkeit schadet<sup>22</sup>. Andererseits können jedoch ethische und ökonomische Vorstellungen durchaus gut miteinander auskommen. Die Erkenntnis dieses Sachverhalts ist dadurch erschwert, weil der analytische Zugang sich nicht darauf beschränken kann, Ökonomie lediglich als kapitalorientierte Betriebswirtschaft zu begreifen, sondern unsere Analyse ist um den Blick auf die Ökonomie des Privaten Haushalts und die des Staates zu erweitern.

Von der Handwerksgemeinschaft über das proletarische Milieu hin zur Angestelltenfamilie und zum modernen Arbeitnehmerhaushalt - auf diesem Weg wurde sowohl die Trennung zwischen Erwerbsarbeit und Hausarbeit als auch die geschlechtliche Arbeitsteilung perfektioniert. Zur Erklärung der Hauswirtschaft standen sich ursprünglich neoklassische Entscheidungsmuster mit dem Ansatz der Nutzenmaximierung und marxistisch inspirierte Analysen der Reproduktionsfunktionen kritisch gegenüber. Beide Ansätze taugen wegen ihrer Eindimensionalität aber nur wenig zur Analyse heutiger Lebens- und Arbeits-

---

<sup>21</sup> Weyer, Johannes / Johannes Schmidt / Ulrich Kirchner: Technikgenese in partizipativen Prozessen. Persepektiven einer neuen Forschungs- und Technologiepolitik. In: Sahner, Heinz / Stefan Schwendner (Hg.), 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Gesellschaften im Umbruch. Kongreßband II. Opladen: Westdeutscher Verlag 1995, S. 633. 629-633.

<sup>22</sup> Vgl. Knap, Horand: Hilfe, die Helfer kommen. Karitative Organisationen im Wettbewerb um Spenden und Katastrophen. München: Beck 1996.

verhältnisse. Zu den primären Logiken der Privaten Haushalte zählen nämlich die Liebe (begleitet von Groll), die Vorsorge für sich selbst, die Kinder und die Eltern (begleitet von Ansprüchen auf ein Selbstleben hier und heute), die Unterstützung in der sozialen Umgebung (begleitet von der Erwartung auf soziale Anerkennung) und die Mitwirkung bei öffentlicher Wirtschaft (begleitet vom *free-rider*-Verhalten). In gleicher Weise bildet auch für die Mitarbeit in intermediären Organisationen die Unterstützung aus humanitären Gründen den rationalen Kern des Handelns, bisweilen auch die Vorsorge oder das Einmischen in öffentliches Wirtschaften aus Kritik am Mißbrauch und an negativen externen Effekten.

Der aus dem 19. Jahrhundert überkommene *Nationalstaat* steht in Frage, ebenso der aus ihm hervorgegangene Wohlfahrts- oder Sozialstaat. Die Staatswirtschaft wird immer weniger auf nationale Repräsentanz und Stärke ausgerichtet (obgleich unseres Erachtens immer noch mehr als erforderlich) und in jüngerer Zeit auch immer weniger auf soziale Integration. Die normativen Wertsetzungen des Staates werden zwar fortgeschrieben, verlieren aber immer mehr an Bedeutung. Bei neuen Herausforderungen versagt der Gesetzgeber oder er beschneidet das Grundgesetz („Asylkompromiß“) und bisherige Rechte (Beispiele: Kürzungen der Lohnfortzahlung, der Renten, der Sozialhilfe, der Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz). Die wesentlichen Anstrengungen der Politik im „nationalen Wettbewerbsstaat“<sup>23</sup> von heute gelten vor allem der standortpolitisch begründeten Privilegierung von alten und neuen staatstragenden Bevölkerungsgruppen („Klientelpolitik“).

Die Theorie des Public Choice, welche die politischen Entscheidungen aus dem Interesse an der Gewinnung und Erhaltung von Wählergunst herleitet, vermittelt hiervon nur die Kopie von einer Kopie mit irreführenden Tonerflecken. Als Element der gesellschaftspolitischen Ordnung gilt zwar nach wie vor das sozialstaatliche Subsidiaritätsprinzip. Es knüpft die Nothilfe indes an Rechte und Voraussetzungen. Die auf rationalistische Entscheidungen gegründete meritorische Lehre von der Produktion öffentlicher Güter läßt uns aber wissen, daß diese Rechte und die zugehörigen Voraussetzungen mit den Zielen der politischen Elite kompatibel sind.

Beide Prinzipien - Subsidiarität und Meritorik - sagen also inhaltlich nichts aus über die substantielle Notwendigkeit der Erstellung öffentlicher Güter und

---

<sup>23</sup> Hirsch, Joachim: Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin, Amsterdam: Edition ID-Archiv 1995.

des Zugangs zu ihnen. Der Staat, der sich auf die Rolle einer Lean Administration beschränkt, zieht sich gegenwärtig auf reine Finanzierungsaufgaben zurück und unterläßt in sozialpolitischer Hinsicht jede normativ verbindliche Wertsetzung. Im Gegenteil: Die substantielle Zielsetzung der Systeme Sozialer Sicherung - der soziale Schutz vor den Auswirkungen des ökonomischen Systems - wird ausgehöhlt. Erhalten bleiben lediglich die Fundamente und das Mauerwerk<sup>24</sup>: ein fragwürdiges Resultat symbolischer Politik. Auch kommunaristische Besinnungsaufsätze oder „Ruck“-Appelle (Roman Herzog, der Bundespräsident, am 27. April 1997) ersetzen nicht eine Politik im Sinn von normativer Wertsetzung.

Dies wäre zwar die Stunde der Intermediären. Im Staatsversagen, das offenbar wird, läge eine Möglichkeit für das eigenständige und offensive Wachstum des intermediären Bereichs begründet - wenn nicht gleichzeitig die Budgets „gedeckt“ würden. Die deutsche Sozialpolitik agiert, wie gehabt: wesentlich im herkömmlichen Konfliktfeld zwischen Angebotsorientierung und Nachfrageorientierung, wobei sie die erstere bevorzugt. Sie läßt Prävention und Potential relativ unbeachtet. Obwohl notwendig, unterbleiben neue normative Wertsetzungen auf dem Gebiet der Vereinsgesetzgebung, des Stiftungs- und des Genossenschaftsrechts.

Der intermediäre Bereich ist durchwoben von jenen Rationalitätserfordernissen, denen die Unternehmen, die Privaten Haushalte und der Staat unterliegen. In Deutschland überwiegt traditionell - anders als in den westeuropäischen Nachbarländern und den USA - die Staatsnähe des Systems intermediärer Organisationen. Seit einigen Jahren scheint indes die unternehmerische Marktrationalität die Oberhand zu gewinnen. Dem stehen die Rationalitäten der anderen „Sektoren“ entgegen. Die Ökonomisierungsprozesse im intermediären Bereich verlaufen vielschichtig und zum Teil verdeckt, weil sich die drei Einfluß- „Sektoren“ Unternehmenswirtschaft, Private Haushalte und Staat selbst in grundsätzlichen Wandlungsprozessen befinden. Deshalb kann die Tätigkeit in und von intermediären Organisationen nur als eine Mischung (erstens) von ökonomischen und ethischen Prinzipien und (zweitens) von ökonomischen Entwicklungen der drei „Sektoren“ verstanden werden. Zu fragen ist daher nach neuen Formen einer Sozialwirtschaft, welche die Ursprünge von Ge-

---

<sup>24</sup> Vgl. *Nullmeier*, Frank / Friedbert W. Rüb: Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/M., New York: Campus 1993.

meinwirtschaft und Genossenschaft aufgreift und kritisch für sich reflektiert, auch zwar auch im Kontext Europas und europäischer Erfahrungen<sup>25</sup>.

## E. Neue Wertbildung im intermediären Bereich

Die betriebswirtschaftliche Ökonomisierung im intermediären Bereich erscheint wie die Begradigung eines Flusses, dessen Ufer betoniert werden - nachfolgende Überschwemmungen und Hochwasserkatastrophen nicht ausgeschlossen. Dieses Bild gibt einen Teil der Realität zutreffend wieder. Andernteils erheben sich aber berechnete Einwände gegen eine allzu pauschale Vorverurteilung. Erstens sind Zweifel angebracht, ob sämtliche Um-Wertungen eine Katastrophe bedeuten und einer prinzipiellen Ent-Wertung gleichzusetzen sind. Daß „alte Zöpfe“ abgeschnitten werden und „neue Besen“ besser kehren, ist durchaus begrüßens-wert. Zweitens ist die Ökonomisierung selbst nur zu einem geringen Teil die Ursache hierfür, sondern meistens der Anlaß. Drittens schaffen die Wertefraktionen in den Organisationen des intermediären Bereichs Raum für die Entstehung und Entfaltung neuer Wertbildungen: neuer sozialetischer Inhalte, neuer Sozialkompetenzen, neuer Formen des religiösen Glaubens und des gläubigen Engagements, neuer politischer Öffentlichkeiten, eines neuen ökologischen und sozialen Verantwortungsbewußtseins.

Das Tätigsein in und von intermediären Organisationen steckt indes voller Konflikte und Widersprüche. Erfahren werden diese als „funktionaler Dilettantismus“<sup>26</sup>, als schmerzliche Diskrepanz zwischen Erwartung und Realität, als Erfolg durch Anpassung und Scheitern der Ideale<sup>27</sup>. Belege hierfür sind das Helfersyndrom und das Phänomen des Burning-out, eine latente „neue Herrschaftlichkeit“, ein ständiges Scheitern gegenüber der Außenwelt, die folgenlose „Produktion von Fürsorglichkeit“<sup>28</sup>. Hinter den subjektiv empfundenen und erlittenen Konflikten stehen objektive Handlungsnormen, rechtliche Rahmen-

---

<sup>25</sup> Vgl. z.B. *Brazda, Johann / Robert Schediwy* (eds.): *Consumer Co-Operatives in a Changing World*. 2 vol. Geneva: International Co-Operative Alliance 1989.

<sup>26</sup> *Seibel, Wolfgang*: *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos 1992.

<sup>27</sup> *Bauer, Rudolph*: *Associazione Solidarisches Hilfe a Brema*. Dal gruppo di auto-aiuto di disoccupati ad impresa sociale: il „fallimento efficace“ di una iniziativa di disoccupati. In: *Bassi, Andrea* (Ed.), *Organizzazioni di successo. Studi di caso di organizzazioni nonprofit in Italia e in Europa*. Milano: Francoangeli, p. 237-271.

<sup>28</sup> Vgl. *Wolff, Stephan*: *Die Produktion von Fürsorglichkeit*. Bielefeld: AJZ 1983.

bedingungen, finanzielle Engpässe und Vernunftargumente - lauter Kriterien, die prinzipiell nur schwer miteinander zu vereinbaren sind, ja, als „die erste Stelle einnehmend“ jeweils keinen der anderen Beweggründe neben sich dulden. Was aber geschieht, wenn die widersprüchlichen Werte-Parameter im intermediären Bereich aufeinanderprallen?

Bei den Gewerkschaften hat die Interessenvertretung für abhängig Beschäftigte den Primat, im Gesundheitswesen die Medizin, in der Bildung die Pädagogik für eine kompetente Persönlichkeit, bei den Parteien die Politik und bei den Kirchen der Glaube. So eindeutig der jeweilige Primat in seinem originalen Kontext ist, so problematisch ist es, wenn z.B. der Primat des Glaubens in der (evangelischen) Kindertagesstätte, im (katholischen) Krankenhaus oder in der (kirchlichen) Arbeitslosengruppe prinzipielle Geltung beansprucht. Sind diese Einrichtungen etwa Mittel zum Zweck, „Schäfchen“ zu sammeln, vielleicht auch Schafe? Oder Geld zu sammeln für die Verkündung des Evangeliums als Kernaufgabe?

Derartig grob gesägte Vorstellungen setzen sich zwar hie und da praktisch durch, aber die innerkirchlichen Auseinandersetzungen zeigen - bei den verschiedenen Positionen in unterschiedlichen Graden - die Möglichkeit einer Einheit von Religiosität und Sozialethik im Ursprung, nicht als Bei-Werk. Es gibt kein katholisches Controlling, wohl aber eine katholische Soziallehre und eine evangelische Sozialpraxis. Angesichts geringer werdender Kirchensteuereinnahmen erwägen und realisieren kirchliche Gremien die Schließung von Kindergärten, den Verkauf von Kirchengebäuden an Wohn- und Handelsunternehmen. Dies bedeutet aber nicht den Sieg des einen Prinzips über das andere. Vielmehr geht es darum, verschiedene Wertvorstellungen auf passende Weise miteinander zu vereinbaren oder wenigstens für das jeweils andere Prinzip Akzeptanz zu erzielen. Auf ähnliche Weise entstehen neue Wertbildungen, z.B. beim kirchlichen Segen für homosexuelle Lebensgemeinschaften, beim Kirchenasyl, bei der Theologie der Befreiung in Ländern der Dritten Welt. Entscheidend für eine Um-Wertung ist nicht der Beschluß eines Gremiums, der einfach interessengeleitet sein könnte, sondern die Teilnahme der Gemeindemitglieder an sinnstiftenden Wertbildungen für neue Lebensdeutungen und an ihrem Eintreten dafür. Ein gutes Beispiel hierfür ist das vom Rat der evangelischen Kirche und von der Katholischen Deutschen Bischofskonferenz gemeinsam herausgegebene Wort „Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit“ (1997), an dem Siegfried Katterle mitgewirkt hat.

Gegen die Herrschaft der „weißen Kittel“ und Gesundheitsbeamten im Gesundheitswesen haben sich sozialmedizinische Ansätze zu entwickeln begonnen. Sie tragen bei zur wissenschaftlichen Begleitung der Gesundheitszentren und Selbsthilfegruppen, zur Gesundheitsförderung und Prävention. Sie reichen auch in Krankenhäuser und Arztpraxen hinein. In den Tätigkeiten der Beratung und Betreuung, der medizinischen und pflegerischen Praxis werden die Arten und Formen der Krankenversorgung neu gewichtet und gewertet: weg vom Skalpell und der Verabreichung von Medikamenten, hin zur „sprechenden Medizin“. Krankheit und Gesundheit werden grundsätzlich neu begriffen als sozialmedizinische Konstrukte im gesellschaftlichen Umfeld. Gegenwärtig gelangt in der Krankenversorgung vermehrt auch die Pflege zu ihrer Geltung. Eine große praktische Wirkung geht ferner von den gesundheitsorientierten Selbsthilfegruppen aus.

Die Institutionen der freigemeinnützigen Erwachsenenbildung, allen voran die Volkshochschulen, sahen sich seit jeher in einem ambivalenten Verhältnis zum Staat, zum Unternehmensbereich, auch zur Pädagogik. Aus Sorge darüber, daß sich auf der einen Seite der Staat allzu schnell aus seiner öffentlichen Verantwortung verabschiedet und daß auf der anderen Seite allzu forsche Bildungsmanager die Einrichtungen in reine Dienstleistungsbetriebe umwandeln, lautet eine der zentralen Problemstellungen in diesem Bereich: „Erwachsenenbildung in Nonprofit-Organisationen?“<sup>29</sup> Durchaus begrüßt wird indes die Lockerung der kommunal-bürokratischen, parteipolitisch ausgerichteten Klammern. Die Volkshochschulen mußten sich, ähnlich wie die milieu-geprägten Wohlfahrtseinrichtungen, vom bevorzugten „Klientel“ - in Bremen z.B. recht schmerzhaft - verabschieden. Mit der Focussierung auf berufliche Weiterbildung haben die Institutionen der Erwachsenenbildung die für die Menschen gestiegene Bedeutung des Arbeitens als Herausforderung am Ende dieses Jahrhunderts angenommen. Sie treiben eine Andragogik voran, in der nunmehr das Enabling zur Teilhabe am modernen gesellschaftlichen Leben im Mittelpunkt steht<sup>30</sup>.

Die Beispiele neuer Wertbildungen in den Handlungsfeldern der Gesundheitsversorgung und der Erwachsenenbildung bedeuten natürlich noch nicht den Durchbruch und endgültigen Erfolg neuer Wertbildungen. Es handelt sich

---

<sup>29</sup> Schöffler, Ortfried: Erwachsenenbildung als 'Non-Profit-Organisation'? In: EB Erwachsenenbildung. Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, 1995/1, S. 3-8.

<sup>30</sup> Vgl. Arnold, Rolf: Weiterbildung. Ermöglichungsdidaktische Grundlagen. München: Vahlen 1996.

um keimhafte Ansätze, um zum Teil noch schwache Quellen, Rinnsale und Bäche, welche nicht vergessen lassen dürfen, daß der Werte-Mainstream noch immer in einem anderen, breit ausgewaschenen Flußbett verläuft. Dennoch: Intermediäre Organisationen schaffen in den herkömmlichen Handlungsfeldern neue Werte. Als noch wichtiger aber dürfte sich das Werte-Schaffen in den außerhalb der etablierten Institutionen organisierten intermediären Zusammenhängen erweisen. Markante Belege dafür bietet die kurze Geschichte der Ökologiebewegung und die längere der Frauenbewegung.

Seit zwei Jahrzehnten leisten ökologisch orientierte Initiativen in den selbstverwalteten Alternativbetrieben sowie durch Demonstrationen und Diskussionen über Atomkraft und Chemie einen sowohl theoretischen als auch praktischen Beitrag zu neuen Ansätzen einer mitweltschonenden Produktionsweise. Heute ist ökologisches Denken so weit anerkannt, daß es mit Fertigungsketten und Beratung auch im For-Profit-Sektor gewinnbringend zur Wertschöpfung beiträgt. Ökologische Organisationen im Nonprofit-Sektor haben ebenfalls an Bedeutung gewonnen und konzentrieren sich auf politisch-öffentliche Aktivitäten.

In den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege war es traditionell vorwiegend die Aufgabe von Frauen, geschlechtsspezifisch festgelegte Tätigkeiten aus dem Privaten Haushalt in den außerhäuslichen Bereich zu übertragen und dort „ehrenamtlich“ anzubieten. Durch die feministische Bewegung wurde erreicht, daß Frauen neue Lebensentwürfe für die eigene soziale Existenz und für einen neuen Umgang in den Geschlechterbeziehungen erproben und sich zu eigen machen. Eine wichtige Rolle spielen dabei intermediäre Einrichtungen: Frauen- und Mädchenhäuser, Heime und Wohnungen für mißhandelte, vergewaltigte Mädchen und Frauen, Therapie- und Gesundheitszentren, Bildungseinrichtungen für Frauen nach der Familienphase, Kfz-Werkstätten für Frauen usw.

Zur Unterscheidung von den *Alten* Sozialen Bewegungen werden die Ökologie- und die Frauenbewegung als Erscheinungsformen *Neuer* Sozialer Bewegungen charakterisiert. Sowohl aufgrund ihrer ideellen Wertbildungen und -bindungen als auch infolge der auf sie zurückgehenden materiellen Wertschöpfung gibt es gute Gründe für diese Unterscheidung. Allerdings wurden die Unterschiede - etwa seitens der Gewerkschaften, auch seitens der Wohlfahrtsverbände - vor allem zum Anlaß genommen, institutionelle und ideologische Abgrenzungen vorzunehmen, statt zeitgemäßere Wertbildungen innovativ an die alten Wertbindungen anzukoppeln. Den Neuen Sozialen Bewegungen zuzu-



ordnen sind noch weitere Gruppenaktivitäten und -orientierungen im intermediären Bereich: z.B. Einwanderergruppen, Produzenten-Konsumenten-Gruppen, Arbeitstauschbörsen, auf den Dritten Arbeitsmarkt bezogene Gruppen, Gruppen und Initiativen für Lokale Ökonomie<sup>31</sup>, Gruppen zur Unterstützung der Bevölkerung in Ländern mit ethnischen Kriegen. In derartigen Gruppen und Einrichtungen achten beide Seiten des Geschlechterverhältnisses, Frauen und Männer, in besonderer Weise auf demokratische wechselseitige Anerkennung.

Das in den eigenständig agierenden Gruppen praktizierte Verständnis von Basis, von gesellschaftlichem Bezug, von Menschen- und Naturachtung sowie von Vernetzung<sup>32</sup> führte Anfang der achtziger Jahre zu Diskussionen über die Organisierung eines „Siebten Wohlfahrtsverbandes“. Obwohl die Tätigkeiten dieser Gruppen sich nicht in einer zentralen Organisation mit eigener Wertschöpfung vereinigten, so ist ihre Wirkung doch unverkennbar. Zum Teil agieren jene Initiativen heute in kleinen, relativ selbständigen Einrichtungen, zum Teil fließt ihr Verständnis von Basis, gesellschaftlichem Bezug, Menschen- und Naturachtung und Vernetzung in die Aktivitäten anderer intermediärer Organisationen ein. Überwiegend können sie von ihrer gesellschaftspolitischen Programmatik her verstanden und insofern der politischen Öffentlichkeit zugeordnet werden. Ökonomisch können sie (wenn auch nicht mehr alle) als Innovateure für eine neue Arbeits- und Lebenspraxis interpretiert werden, die durch eigenes Engagement und Zupacken Kosten übernehmen und die Erträge ihres Handelns nicht nur für sich selbst verwerten, sondern auch - ohne Kostenüberwälzung - anderen zugute kommen lassen.

Im intermediären Bereich lassen sich - mehr als in Unternehmen, im Staat oder in den Privaten Haushalten - neue Wertbildungen und -bindungen ausfindig machen. Die neuen Werte sind in der Regel nicht einer der traditionellen Wertegemeinschaften entlehnt. Unseres Erachtens sollten sie auch nicht als Werte-Vorrat, als feste Bestandsgröße, betrachtet werden. Denn intermediäre Organisationen haben sich ständig der Herausforderung neuer Wertbildungen zu stellen und werte-schaffend eine eigene Balance zu finden. Wenn sich öko-

---

<sup>31</sup> Vgl. *Stiftung Bauhaus Dessau und Europäisches Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung* (Hg.): *Wirtschaft von unten. People's Economy. Beiträge für eine soziale Ökonomie in Europa*. Berlin: Meta-Data 1996.

<sup>32</sup> Vgl. *Biesecker, Adelheid / Klaus Grenzdörffer* (Hg.): *Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation. Elemente demokratischen Wirtschaftens*. Pfaffenweiler: Centaurus 1996.



nomisch neue Möglichkeiten der Wertschöpfung entdecken und erschließen lassen, wird auch das Schaffen neuer Werte zur Notwendigkeit.

Werden z.B. die Ökonomisierung und eine eng verstandene „Professionalisierung“ zu einseitig vorangetrieben, dann verlieren andere, insbesondere ideelle Werte an Gewicht, und das darauf gegründete Engagement von Mitarbeiter/innen, Mitgliedern, Nutzer/innen und Spender/innen geht verloren. Auch die Empfänger/innen von Leistungen bilden keinen geschlossenen Markt oder „Club“ (Manur Olson), sondern bewegen sich in dem weit verzweigten Spektrum von Armut und Bedürftigkeit, von Schutzlosigkeit und Exklusion, von Menschen in spezifischen Lebensphasen, von Mitgliedern und von Kund/inn/en. Es wäre falsch, sie alle entweder als Nachfrager am Markt zu monetarisieren oder als Mitglieder im Club vereinen zu wollen. Standardisierte Erwerbsarbeit verspricht einerseits Geldüberschüsse, steht andererseits aber in einer - für intermediäre Organisationen - spannungsvollen Konkurrenz zur Erwerbsarbeit in gewinnorientierten Unternehmen. Zu erproben sind deshalb Formen einer neuen Sozialwirtschaft, in denen alte und neue Werte im Stakeholder-Verfahren diskursiv ausgehandelt und ausbalanciert werden. Nicht die Anteilseigner („Shareholder“) sollen entscheiden, sondern die Anteilnehmenden mit berechtigtem Anspruch („Stakeholder“) verhandeln.

## **F. Zusammenfassung**

Als entscheidend „für die Ethik des Wirtschaftens und für die Moral des gesellschaftlichen Lebens überhaupt“ bezeichnet Siegfried Katterle die Frage, „ob die geltenden Institutionen - gerade auch im ökonomischen System - dem Individuum die Rolle auferlegen, bei seinen Handlungen und Erwartungen primär eigennützige Vorstellungen zu entwickeln, oder ob die Institutionen den Akteuren die Chance dazu bieten und nahelegen, an der diskursiven Klärung kollektiver Ziele und Handlungsstrategien teilzunehmen und an der Umsetzung vereinbarter Strategien solidarisch mitzuwirken“<sup>33</sup>. Im letzteren Fall befinde sich der Akteur oder die Akteurin in einer partizipativen moralischen Erfahrungswelt, in der er/sie eine reziproke normative Handlungsorientierung lernt und internalisiert. Er/sie mache dabei die „handlungsprägende Erfahrung, daß auch die anderen ihre Pflicht tun und z.B. mögliche free-rider-Strategien nicht wahr-

---

<sup>33</sup> Katterle, S.: Methodologischer Individualismus, 1991, S. 145.

nehmen und daß der einzelne an den Ergebnissen kooperativer Anstrengungen in fairer Weise beteiligt wird“<sup>34</sup>.

Die durch das herrschende ökonomische Denken bestimmende Tendenz der Anwendung des 'methodologischen Individualismus' unterstellt das Gegenteil: den grenzenlosen Ziel- und Handlungs-Egoismus von Akteur/inn/en, deren aggressive Rivalitätsbereitschaft und narzißtischer Selbstdarstellungszwang sie weder bereit noch fähig macht, „sich über die res publicas und die Strategien zu ihrer Verfolgung zu verständigen ...; privatisierte Bürger steigen aus der Politik aus und werden tendenziell zu den rational-eigennützigen Individuen des ökonomischen Verhaltensmodells sozialisiert“<sup>35</sup>. Der Blick auf die gegenwärtig um sich greifende Kommerzialisierung in Bereichen, die davon bisher verschont geblieben zu sein schienen - das Soziale, der Gesundheitssektor und die Bildung -, legt den Schluß nahe, daß den Individuen künftig auch in den hier geltenden Institutionen die ökonomische Rolle aufgezwungen wird, bei ihren Handlungen und Erwartungen primär eigennützige Vorstellungen zu entwickeln.

Viele Institutionen der Wohlfahrtspflege und der Gesundheitsversorgung, zu einem geringeren Teil aber auch die Bildungsinstitutionen, sind in Deutschland traditionell intermediär verfaßt. D.h. sie bilden in ihrer Gesamtheit eine „Zwischenzone“, die einerseits den Einflüssen der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltung, der kapitalistischen Leistungserstellung und Vermarktung sowie der lebensweltlichen Wertvorstellungen in den privaten Haushalten unterliegt. Andererseits sind die Organisationen dieser „Zwischenzone“ infolge der auf sie einwirkenden heteronomen Einflüsse gehalten, eine intermediäre Balance herzustellen zwischen dem hoheitlich-staatlichen Reglementierungsanspruch, den unternehmenswirtschaftlichen Interessen und den privaten lebensweltlichen Bedürfnissen. D.h. sie unterliegen nicht nur den jeweiligen Logiken, sondern vermitteln zwischen den sich widersprechenden Rationalitäten bürokratischer Herrschaft, ökonomischer Nutzenmaximierung sowie persönlicher Lebens- und Sinngestaltung.

Den unterschiedlichen Logiken von Staat, Markt und Lebenswelt entsprechen unterschiedliche gesellschaftliche Wertkategorien: politische „Prinzipien“, ökonomische „Güter“ und Wertvorstellungen zur „Natur“ des Menschen. Das politisch-administrative System ist bestimmend für den Inhalt der rechtlich-

---

<sup>34</sup> Katterle, S.: Methodologischer Individualismus, 1991, S. 146.

<sup>35</sup> Katterle, S.: Methodologischer Individualismus, 1991, S. 145.

normativen Wertsetzungen, das betrieblich-unternehmerische System erzeugt die ökonomisch-materiellen Wertschöpfungen, und die Menschen geben ihrem Leben einen Sinn im Horizont ideeller, d.h. sittlicher, moralischer, religiöser und/oder ästhetischer Wertbildungen und -bindungen. Wenn es denn nun zu- trifft, daß die intermediäre „Zwischenzone“ dem Einfluß durch die unterschied- lichen Logiken von Staat, Markt und Lebenswelt unterliegt, dann müssen - lo- gischerweise - in diesem Bereich auch die unterschiedlichen gesellschaftlichen Wertkategorien anzutreffen sein: Wertsetzung, Wertschöpfung und Wertbil- dung. Zugleich ist aber auch davon auszugehen, daß die Balance, die in der in- termediären „Zwischenzone“ ausgehandelt und vermittelt wird, einen Beitrag zur Schaffung neuer Werte, anderer als der schon erwähnten, zu leisten ver- mag.

Das Anliegen unseres Beitrags war es, aufzuzeigen und deutlich zu machen, daß sowohl die etablierten Organisationen als auch insbesondere die neuen Or- ganisationsansätze des intermediären Bereichs im Sinne Katterles „den Akteu- ren die Chance bieten und nahelegen, an der diskursiven Klärung kollektiver Ziele und Handlungsstrategien teilzunehmen und an der Umsetzung vereinbar- ter Strategien solidarisch mitzuwirken“<sup>36</sup>.

### Literaturverzeichnis

- Anheier, H. K. / Salamon, L. M. (1993): Die Internationale Systematik der Nonprofit- Organisationen. Zur Definition und Klassifikation des „Dritten Sektors“ interme- diärer Organisationen. In: Bauer, R. (Hg.): Intermediäre Nonprofit-Organisationen in einem Neuen Europa. Rheinfelden, Berlin: Schäuble Verlag, S. 1-16.*
- Anheier, H. K. / Seibel W. (eds.) (1990): The Third Sector. Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin, New York: Walter de Gruyter.*
- Arnold, R. (1996): Weiterbildung. Ermöglichungsdidaktische Grundlagen. München: Vahlen.*
- Badelt, C. (Hg.) (1997): Handbuch der Nonprofit Organisation. Strukturen und Mana- gement. Stuttgart: Schaeffer-Poeschel.*
- Bauer, R. (1995): Associazione Solidarische Hilfe a Brema. Dal gruppo di auto-aiuto di disoccupati ad impresa sociale: il „fallimento efficace“ di una iniziativa di disoccu- pati, in: Bassi, Andrea (Ed.), Organizzazioni di successo. Studi di caso di organizza- zioni nonprofit in Italia e in Europa. Milano: Francoangeli, p. 237-271.*

---

<sup>36</sup> Ebd.

- (1990): Zwischen Skylla und Charybdis. Das intermediäre Hilfe- und Dienstleistungssystem, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie (2), S. 153-172.
  - (1989): The Private Social Welfare System in the United States and the Federal Republic of Germany. A General Comparison. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
  - (1978): Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik. Weinheim, Basel: Beltz.
- Biesecker, A. / Grenzdörffer K. (Hg.) (1996): Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation. Elemente demokratischen Wirtschaftens. Pfaffenweiler: Centaurus.*
- Boßenecker, K.-H. (1995): Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Eine Einführung in Organisationsstruktur und Handlungsfelder. Münster: Votum.*
- Brazda, J. / Schediwy R. (eds.) (1989): Consumer Co-Operatives in a Changing World. 2. Vol. Geneva: International Co-Operative Alliance.*
- Goll, E. (1991): Die freie Wohlfahrtspflege als eigener Wirtschaftssektor. Theorie und Empirie ihrer Verbände und Einrichtungen. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.*
- Grenzdörffer, K. (1997): Von der Qualität des Lebens zum kooperativen Wohl-Leben, in: Ders. / Biesecker A. / Vocke C. (Hg.): Neue institutionelle Arrangements für eine zeitgemäße Wohlfahrt. Pfaffenweiler: Centaurus, S. 5-29.*
- Hirsch, J. (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus. Berlin, Amsterdam: Edition ID-Archiv.*
- Kaiser, J.-C. (1996): Von der christlichen Liebestätigkeit zur freien Wohlfahrtspflege. Zur Genese und Organisation konfessionellen Sozialengagements in der Weimarer Republik, in: Rauschenbach, T u.a. (Hg.): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 150-174.*
- Katterle, S. (1991): Methodologischer Individualismus and Beyond, in: Biervert, B. / Held, M. (Hg.): Das Menschenbild der ökonomischen Theorie. Zur Natur des Menschen, Frankfurt/M., New York: Campus, S. 132-152.*
- (1980): Eduard Heimanns Beitrag zur Neuorientierung der Wirtschaftsordnung, in: ders. / Rich, A. (Hg.): Religiöser Sozialismus und Wirtschaftsordnung. Gütersloh: Gütersloher Verlagshaus Mohn, S. 31-53.
- Knaup, H (1996): Hilfe, die Helfer kommen. Karitative Organisationen im Wettbewerb um Spenden und Katastrophen. München: Beck.*
- Lexikon des Sozial- und Gesundheitswesens (1996), 3 Bde., 2. Aufl., (hg. von Bauer, R.) München, Wien: R. Oldenbourg.*
- Müller-Kohlenberg, H. (1996): Laienkompetenz im psychosozialen Bereich. Opladen: Leske + Budrich.*
- Nullmeier, F. / Rüb F. W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt/M., New York: Campus.*

- Powell, W. W. (ed.) (1987): *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven, London: Yale University Press.
- Rauschenbach, T. / Schilling, M. (1996): Die Dienstleistenden. Wachstum, Wandel und wirtschaftliche Bedeutung des Personals in Wohlfahrts- und Jugendverbänden, in: Rauschenbach, T. u.a. (Hg.): *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 321-355.
- Salamon, L. M. / Anheier: H. K. (1994): *The Emerging Sector. An Overview*. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Salamon, L. M. / Anheier: H. K. / Sokolowski W. (1996): *The Emerging Sector. A Statistical Supplement*. Baltimore: The Johns Hopkins University, Institute for Policy Studies.
- Schäffler, O. (1995): Erwachsenenbildung als 'Non-Profit-Organisation'?, in: EB Erwachsenenbildung. Vierteljahresschrift für Theorie und Praxis, H. 1, S. 3-8.
- Schauer, R. / Anheier H. K. / Blümle E.-B. (Hg.) (1995): *Nonprofit-Organisationen (NPO) - dritte Kraft zwischen Markt und Staat? Ergebnisse einer Bestandsaufnahme über den Stand der NPO-Forschung im deutschsprachigen Raum*. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner.
- Schulz-Schaeffer, I. / Jonas M. / Malsch T. (1995): Intermediäre Kooperation zwischen akademischer Forschung und Industrie - ein innovationssoziologischer Ansatz, in: Sahner, H. / Schwendtner S. (Hg.): 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Gesellschaften im Umbruch. Kongreßband II. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 613-618.
- Seibel, W. (1992): *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im „Dritten Sektor“ zwischen Markt und Staat*. Baden-Baden: Nomos.
- Stiftung Bauhaus Dessau und Europäisches Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe und lokale Entwicklung (Hg.) (1996): *Wirtschaft von unten. People's Economy. Beiträge für eine soziale Ökonomie in Europa*. Berlin: Meta-Data.
- Weyer, J. / Schmidt J. / Kirchner U. (1995): Technikgenese in partizipativen Prozessen. Perspektiven einer neuen Forschungs- und Technologiepolitik, in: Sahner, H./ Schwendtner, S. (Hg.): 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie. Gesellschaften im Umbruch. Kongreßbd. II. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 629-633.
- Wolff, S. (1983): *Die Produktion von Fürsorglichkeit*. Bielefeld: AJZ.

## **IV. Reform von Arbeitsmarkt und Sozialpolitik**





# **Bildung, Innovation und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt**

Von Gerhard Bosch

## **A. Einleitung**

Es ist heute kaum noch umstritten, daß Qualifikation ein immer wichtigerer Faktor betrieblicher und regionaler Innovationen ist. Der ehemalige amerikanische Arbeitsminister Robert Reich geht soweit zu behaupten, daß Qualifikation der entscheidende Faktor ist, der Regionen im internationalen Wettbewerb noch unterscheidet. Das Kapital sei mittlerweile so mobil geworden, daß man Arbeitsmärkte nicht mehr durch nationale Regulierungen abschotten könne, sondern sie durch die Qualifikation der Beschäftigten für Investoren attraktiv gestalten müsse (Reich 1991). Vor allem unqualifizierte Arbeitskräfte könne man gegen den Wettbewerb aus Billiglohnländern nur schützen, wenn man ihre Qualifikation verbessert und in höherwertigen Marktsegmenten produziert. Eine gute allgemeine und berufliche Qualifikation sei die Eintrittskarte für die interessanten und besser bezahlten Tätigkeiten auf dem Arbeitsmarkt. Chancengleichheiten im Bildungssystem verstärkten sich damit auf dem Arbeitsmarkt.

Gleichzeitig sind Investitionen in Bildung und Forschung Voraussetzung für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung. Die Länder mit dauerhaftem wirtschaftlichen Wachstum haben alle mit langem Atem in Bildung, Forschung und Infrastruktur investiert. Ein eindrucksvolles Beispiel hierfür sind in jüngerer Zeit die ostasiatischen Länder. Sie haben ihre Wachstumsraten und ihren verbesserten Lebensstandard weniger durch niedrige Löhne als durch beachtliche Investitionen in die Qualifikation ihrer Arbeitskräfte erreicht.

Wir brauchen daher sicherlich mehr Investitionen in Bildung und Forschung als in der Vergangenheit. Hier sind in den vergangenen Jahren in Deutschland die Weichen in die falsche Richtung gestellt worden. Der Anteil der öffentlichen und privaten Ausgaben für Bildung und Forschung am Bruttosozialpro-

dukt im alten Bundesgebiet ist von 5,5 Prozent im Jahre 1975 auf 4,2 Prozent 1992 gesunken, und viele Unternehmen haben die berufliche Erstausbildung reduziert oder sogar eingestellt. Allerdings bieten höhere Ausgaben für Bildung und Forschung - eine Art Tonnenideologie im Bildungssystem - noch keine Garantie für Innovation und mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt. Qualifikation muß auch zum richtigen Zeitpunkt, mit den richtigen Inhalten und den richtigen Organisationsformen ansetzen und darf nicht zum Privileg bestimmter Gruppen werden. Nicht nur die Strukturen des Bildungssystems, sondern auch unsere Institutionen des Arbeitslebens müssen sich ändern. Man spricht in diesem Zusammenhang etwa von „der lernenden Organisation“ oder gar der „lernenden Region“. Damit soll erstens angedeutet werden, daß Lernen nicht mehr alleine in formalisierten Lernzusammenhängen, sondern zunehmend auch im beruflichen Alltag - und sicherlich auch im Privatleben - stattfinden soll und zweitens, daß nicht allein individuelles Lernen ausreicht, sondern auch gemeinsames Lernen erforderlich ist.

Wir wollen im folgenden zunächst belegen, wie sehr die Qualifikation im Vergleich zum Sachkapital an Bedeutung für Innovationsprozesse und individuelle Arbeitschancen gewonnen hat (Abschnitte B bis D). Im Anschluß wollen wir am Beispiel der Reform bzw. Schaffung neuer Berufe, der Qualifizierungspolitik in den Regionen und der Qualifizierungspolitik für Arbeitslose über einige notwendige qualitative Änderungen im Bereich der beruflichen Bildung ansprechen (Abschnitte E bis I).

## **B. Humankapital gewinnt gegenüber Sachkapital an Bedeutung**

Konnte man im letzten Jahrhundert noch 50 Prozent des wirtschaftlichen Produktivitätszuwachses durch gestiegenen Kapitaleinsatz erklären, bleiben heute auf diese Weise fast 80 Prozent des Anstiegs unerklärt (Abramovitz, David 1996). Dies ist nicht zuletzt eine Folge der Eigenheiten der neuen Technologien. Die großen Wachstumswellen der Vergangenheit beruhten auf Technologien, die große Sachinvestitionen auslösten. Diese gilt in erster Linie für die Eisenbahnen und das Automobil mit ihren ausgedehnten Infrastrukturen. Anders als bei dieser „railroadification“ ist der Anteil der Sachinvestitionen an den gesamten Investitionen bei den neueren wissensbasierten Technologien, wie etwa bei der Diffusion der neuen Informationstechnologien, vergleichsweise geringer (High Level Expert Group 1997). Wegen des starken Wissens- und Kommunikationsbezugs der Informationstechnologien sind Anwendungen viel stärker an Lernen und ihre Einbindung in komplexe Kommunika-

tionsbezüge gebunden (Bosch 1997). Unternehmen werden die Chancen der neuen Informationstechnologien nicht nutzen können, wenn sie nur ihre alten Organisationsstrukturen „verdrahten“. Sie müssen ihre Beschäftigten qualifizieren und gleichzeitig auch die Organisationsstrukturen dezentralisieren.

Der Übergang zu eher wissensbasierten Produktionsstrukturen macht also relativ mehr Investitionen in Bildung und somit eine Verschiebung der Relationen zwischen Human- und Sachkapital erforderlich. Das Sachkapital umfaßt das Bruttoanlagevermögen; der Schätzung des Humankapitals werden die Ausbildungskosten gemäß üblichem Bildungsverlauf zugrunde gelegt<sup>1</sup>. In der Periode zwischen den beiden Weltkriegen betrug das wertmäßige Verhältnis des Sachkapitalstocks zum Humankapitalbestand in Deutschland noch zwischen 5 bzw. 4 : 1; 1970 lag dieses Verhältnis noch bei 3,2 : 1. Bis 1989 hatte es sich in Westdeutschland auf 2,2 : 1 (9963 Milliarden DM : 4494 Milliarden DM) angenähert (Tabelle 1).

*Tabelle 1*

<b>Verhältnis von Human- und Sachkapital in Deutschland</b>		
	Sachkapital	Humankapital
20er Jahre	5	1
1970	3,2	1
1989	2,2	1
in Mrd. DM	9963	4494

Quelle: Buttler/Tessaring 1993 © IAT 1997

Ähnliche Entwicklungen kann man in den USA feststellen. In den USA lag 1990 der Humankapitalbestand (Education and Training) mit 25 359 Milliarden Dollars schon fast gleichauf mit dem Sachkapitalbestand von 28 525 Milliarden Dollars, gegenüber einer Relation von 1 : 2,3 1929 (Abramovitz, David 1996). Wenn man die Ausgaben für Forschung und Entwicklung in den USA in den Humankapitalbestand einbezieht, ist dieser inzwischen deutlich wertvoller als der Sachkapitalbestand. Die amerikanischen Zahlen fallen allerdings höher als

---

<sup>1</sup> Zu den Ausbildungskosten zählen nicht entgangene Einkommen und Mehrfachqualifikationen sowie private und öffentliche Aufwendungen für Weiterbildungsmaßnahmen. D.h. der Humankapitalstock dürfte noch höher als geschätzt sein.

die deutschen aus, da sie auch entgangene Verdienste bei längeren Ausbildungszeiten als Kosten enthalten.

### **C. Innovationen werden zunehmend über Qualifikation angestoßen**

Die Schlüsselrolle von Aus- und Weiterbildung bei der Diffusion neuer Technologien ist mittlerweile unumstritten. Es gibt zahlreiche Beispiele, daß durch Qualifizierung Innovation und nachfolgende Investitionen ausgelöst werden können. Die verschiedenen Akteure der Wirtschaftspolitik versuchen aus diesen Gründen zunehmend, die Verbreitung und effektive Nutzung neuer Technologien über Aus- und Weiterbildung anzustoßen. Hier seien nur einige Beispiele genannt:

- Das frühere Bundesforschungsministerium hat beispielsweise Ende der 80er Jahre im Bereich der Lasertechnik erstmals in einem Förderprogramm von Anfang an die Technikentwicklung mit der Förderung von Weiterbildungsangeboten verknüpft. Es wurden Weiterbildungsangebote für verschiedene Beschäftigtengruppen und in verschiedenen Regionen entwickelt. Auf diese Weise sollte Akzeptanz erreicht werden, aber auch Investitionsbarrieren beseitigt werden, die auf mangelnder Kenntnis im Umgang mit den neuen Technologien beruhen.
- Die breite Einführung der CNC-Technik auch in Klein- und Mittelbetrieben ist ganz wesentlich durch die überbetriebliche Qualifizierung von Schlüsselpersonen gefördert worden. Die Begleitforschung zu in NRW öffentlich geförderten Schulungsmaßnahmen von Meistern in der CNC-Technik konnte belegen, daß diese Weiterbildungsmaßnahmen vor allem der zukünftigen Wirtschaftsförderung dienen und über Qualifikation technisches Wissen und Informationen einen zukünftigen Qualifikationstransfer in die Betriebe begünstigen (MWMT 1985, S.31).
- In mehreren Branchen versucht man heute die Modernisierung durch branchenspezifische Qualifizierungskonzepte zu fördern. Dieser Ansatz wird beispielsweise in der Holzverarbeitenden Industrie Nordrhein-Westfalens verfolgt (Schönfeld 1996). Für Gießereien sind besondere Qualifizierungskonzepte entworfen worden. Die Bergbauzulieferer sollten durch Gründung eines Qualifizierungszentrums und -verbundes in ihrer Diversifizierung unterstützt werden (Weber 1991).

- Auch in der regionalen und sektoralen Wirtschaftspolitik setzte man in der Vergangenheit weitgehend auf die Förderung von Sachinvestitionen. Heute geraten ganz andere Aspekte in den Blickwinkel.

"Moderne Standortfaktoren (haben) nur noch wenig mit der 'Betoninfrastruktur' der 60er und 70er Jahre zu tun. Heute geht es um eine Veränderung der geistigen Einstellungen, um die Einsicht in die Notwendigkeit des Wandels und die eigene Wandlungsbereitschaft. Dies gilt für Wirtschaft, Verwaltung und Politik gleichermaßen. Die Qualität eines Standortes zeigt sich immer mehr in der Qualität des Zusammenwirkens von materiellen und immateriellen Faktoren. Sich darauf einzustellen, ist die Aufgabe der nächsten Jahre" (Bericht der Kommission Montanregionen des Landes NRW 1989, S. 368).

In der Folge wurde in der regionalisierten Wirtschaftspolitik des Landes NRW auch die Förderung beruflicher Aus- und Weiterbildung sowie organisatorischer Innovationen (Netzwerkbildung, Reorganisation von Betrieben) ein neuer Schwerpunkt.

### **D. Qualifikation wird zunehmend zum Eintrittsbillet für den Arbeitsmarkt**

In den letzten Jahrzehnten hat sich die Qualifikation der Arbeitskräfte in Deutschland deutlich verbessert. Der Anteil der Ungelernten an den Beschäftigten, der 1957 noch bei 42 Prozent lag, halbierte sich bis Anfang der neunziger Jahre. Allen Prognosen zufolge wird er bis zum Jahre 2010 auf ca. 10 Prozent zurückgehen (Tessaring 1994). Für An- und Ungelernte wird es damit immer schwieriger, einen Arbeitsplatz finden. Die Erwerbs- und Arbeitslosenquoten der Personen mit unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen driften daher immer mehr auseinander.

Besonders ausgeprägt sind die Unterschiede der Erwerbsquote nach Bildungsstand bei Frauen. Während deutsche Frauen zwischen 25 und 64 Jahren mit einem Universitätsabschluß zu 82,4 Prozent erwerbstätig waren, lag die Erwerbsquote der Frauen mit nur schulischer Elementarbildung bei 46,1 Prozent (Tabelle 2). Ein ähnliches Bild finden wir in anderen OECD-Ländern. Auch bei den Männern finden wir diese Unterschiede, wenn auch bei weitem nicht so ausgeprägt, da wegen ihrer traditionellen Ernährerrolle die Erwerbsorientierung viel dominanter ist. Die Erwerbsquote von deutschen Männern mit einer schulischen Elementarbildung lag 1992 bei 80 Prozent und damit 13,5 Prozent niedriger als von Männern mit einem Universitätsabschluß. Diese Unterschiede sind zu einem beachtlichen Teil auf den früheren Ausstieg der weniger qualifizierten Männer aus dem Erwerbsleben zurückzuführen, die in über-

durchschnittlichem Maße über Vorruhestandsmaßnahmen aus den Erwerbsleben ausgegliedert werden.

Tabelle 2

<b>Erwerbsbeteiligung<sup>1)</sup> und Bildungsstand von Männern und Frauen, 1992</b>										
	Primär- und Sekundärbereich I		Sekundärbereich II		Nicht-universitärer Tertiärbereich		Universitätsausbildung		Gesamt	
Männer = M Frauen = F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Deutschland	80,2	46,1	85,6	67,3	89,4	80,9	93,8	82,4	86,7	64,2
Großbrit.	79,4	54,2	91,1	71,4	93,2	77,7	94,2	83,6	88,6	66,4
Frankreich	77,4	54,6	90,6	74,9	95,4	84,7	91,2	81,9	85,1	65,7
USA	75,2	45,6	89,9	70,7	94,1	81,0	93,8	82,2	88,7	70,0
OECD ges.	80,2	49,6	90,2	69,8	92,7	81,8	93,9	84,6	86,8	61,6
<sup>1)</sup> Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung zwischen 25-64 Jahre										

Quelle: OECD, Bildung Kompakt; OECD-Indikatoren 1995: 33-35 © IAT 1997

Auch die Verdienstchancen nehmen mit steigender Qualifikation zu. Ein zusätzliches Bildungsjahr führt in Deutschland zu einem Einkommenszuwachs von 3,5 bis 7 Prozent (Tabelle 3). In Deutschland sind die Verdienstrelationen in den letzten 15 Jahren weitgehend stabil geblieben, während es zum Beispiel in den USA zu einem drastischen Verfall der unteren Einkommen kam.

Tabelle 3

<b>Einkommensdifferentiale 1989 nach formaler Berufsbildung</b>		
	Durchschnittlicher Einkommenszuwachs <sup>1)</sup>	
	in %	pro Bildungsjahr in %
Lehre, Fachschule	15,2	7
Abitur	12,6	3,5
Abitur und Lehre	25,3	4,5
Fachhochschule	54,3	7
Universität	56,9	7
<sup>1)</sup> Gegenüber Beschäftigten ohne Abitur und ohne abgeschlossene Berufsbildung		

Quelle: Büchtemann, Vogler-Ludwig, 1997:17 © IAT 1997

Eine solche Einkommensdifferenzierung wird oft als Voraussetzung für eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen weniger Qualifizierter angesehen. Um

so überraschender ist, daß in den Ländern, in denen die Einkommensverteilung in den letzten Jahren ungleicher geworden ist, sich die Arbeitsmarktchancen der weniger Qualifizierten nicht verbessert haben. In Großbritannien haben sie sich drastisch verschlechtert, und in den USA sind sie gegenüber den 70er Jahren unverändert miserabel. Zwar ist in allen Ländern die Arbeitslosenquote der Beschäftigten im untersten Viertel der Qualifikationshierarchie höher als die des obersten Viertels. Die Unterschiede sind aber ausgeprägter in Ländern mit einer ungleicheren Einkommensverteilung, wie den USA oder Großbritannien (Tabelle 4). Eine wichtige Ursache hierfür ist, daß in diesen Ländern auch der Anteil von Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung beträchtlich größer ist als in Deutschland oder in den skandinavischen Ländern. So hatten in Großbritannien 63 Prozent der Beschäftigten 1988 keinen beruflichen Abschluß gegenüber 26 Prozent im gleichen Jahr in West-Deutschland (OECD 1995). Eine starke Ungleichheit bei den Qualifikationen bewirkt also auch starke Einkommensdifferenzierungen. Oder umgekehrt: Ein breites und hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten vermindert Qualifikationsengpässe auf dem Arbeitsmarkt, verbessert die durchschnittliche Produktivität und ermöglicht eine egalitäre Einkommensverteilung.

Tabelle 4

<b>Erwerbsbevölkerung in der Rangfolge ihres Qualifikationsniveaus</b>				
	späte 70er bis frühe 80er Jahre	Relation der Arbeits- losenquote	späte 80er bis frühe 90er Jahre	Relation der Arbeits- losenquote
<b>West-Deutschland</b>				
Unterstes Qualifikationsquartil	3,6	2,1 : 1	11,0	2,6 : 1
Höchstes Qualifikationsquartil	1,7		4,2	
<b>Frankreich</b>				
Unterstes Qualifikationsquartil	3,9	1,5 : 1	8,9	2,9 : 1
Höchstes Qualifikationsquartil	2,6		3,1	
<b>Großbritannien</b>				
Unterstes Qualifikationsquartil	5,9	3,1 : 1	11,6	5,3 : 1
Höchstes Qualifikationsquartil	1,9		2,2	
<b>Japan</b>				
Unterstes Qualifikationsquartil	2,7	2,1 : 1	2,9	2,6 : 1
Höchstes Qualifikationsquartil	1,3		1,1	
<b>USA</b>				
Unterstes Qualifikationsquartil	6,4	3,6 : 1	8,1	3,5 : 1
Höchstes Qualifikationsquartil	1,8		2,3	

Quelle: World Employment 1996/1997, ILO, Genf, 1997 © IAT 1997



Auch die Erwerbsbeteiligung der weniger qualifizierten Männer ist in den USA daher auch um 5 Prozent niedriger als in Deutschland (Tabelle 2). Viele aus dieser Gruppe haben sich wegen der geringen Verdienste, von denen man oft nicht leben kann, vom Arbeitsmarkt zurückgezogen. Mit der Absenkung der unteren Löhne ist in den USA die Kriminalität drastisch angestiegen. Rund 7 Prozent der männlichen US-amerikanischen Erwerbsbevölkerung sind in irgendeiner Form im Justizsystem (Gefängnis, bedingt haftentlassen, auf Bewährung) in Erscheinung getreten (Freeman 1996).

Die Beschäftigungszuwächse der USA haben also wenig mit der wachsenden Einkommensungleichheit zu tun. Sie hängen vor allem mit amerikanischen Sonderbedingungen (niedrigeren Realzinsen als in Deutschland, raschem Bevölkerungszuwachs, keynesianischer Defizitpolitik unter Reagan und Bush, Abwertung des Dollars) und beträchtlichen Investitionen der USA in Forschung und Entwicklung in der Spitzentechnologie zusammen. In den USA wurden die Ausgaben für F&E von 75 Milliarden Dollars 1980 auf rund 170 Milliarden Dollars 1993 gesteigert. Rund die Hälfte aller F&E-Ausgaben der G7-Staaten entfallen auf die USA. Fast zwei Drittel der neugeschaffenen Arbeitsplätze entfallen aufgrund dieser Innovationsdynamik in den oberen Einkommensgruppen. Hier ist das zusätzliche Einkommen entstanden, mit dem auch die Produkte und Dienstleistungen der Einfachjobs nachgefragt wurden. Großbritannien, das wenig in F&E investierte und nur den Arbeitsmarkt deregulierte, kann daher auch nur schwächere Beschäftigungszuwächse verzeichnen als Deutschland.

### **E. Die Modernisierung der alten Bildungsstrukturen ist die Hauptaufgabe**

Die bildungspolitische Debatte über den Zusammenhang von Bildung und Innovation wird häufig von Schlagwörtern wie Orientierung auf „neue Qualifikationsfelder“ oder „neue Berufe entwickeln“ dominiert. Unsere Berufsstruktur sieht aufgrund des technologischen Wandels heute anders aus als noch vor hundert Jahren. - Natürlich müssen neue Berufsbilder und Ausbildungsgänge entwickelt werden. Mit den neuen Berufen Mediengestalter und Video- und Filmeditor wurde 1996 auf das Entstehen neuer Tätigkeitsfelder im Zuge der Einführung der Informationstechnologien reagiert. 1997 wurden vier weitere neue Ausbildungsberufe geschaffen, die das gesamte Feld der Informations- und Kommunikationstechnik im technischen und kaufmännischen Bereich abdecken. Bis zum Jahr 2000 dürften 5-7 weitere neue Berufe hinzukommen.

Es wird eine überschaubare Anzahl neuer Berufe geben, die wichtig, aber für sich allein genommen nicht der beschäftigungspolitische Hoffnungsträger der Zukunft sind. In den 1996 neugeschaffenen Medienberufen haben 1996 nur 70 Jugendliche eine Ausbildung begonnen (Handelsblatt vom 21.10.1996), eine Zahl, die in keinem Verhältnis zur öffentlichen Diskussion um diese Berufe steht. In den vier Berufen der Informations- und Kommunikationstechnik werden pro Jahr einige tausend Ausbildungsstellen angeboten werden. Solche Zahlen sind nicht zu vernachlässigen. Dennoch werden wir 98 Prozent des Zuwachses an Lehrstellen, den wir in den nächsten Jahren brauchen, über die bereits vorhandenen, aktualisierten und modernisierten Ausbildungsberufe erreichen müssen (Schmidt 1996).

Unsere Schlußfolgerung: Wenn wir alle Kraft auf das (jährliche) Delta von vielleicht 1 oder 2 Prozent neuer Berufe und neuer Lehrgänge in der Weiterbildung konzentrieren, besteht die Gefahr, daß wir auf der Bugwelle modischer Dialoge unsere Hauptaufgabe vernachlässigen, nämlich die bestehenden 98 Prozent der Berufsbilder und Lehrgänge zu modernisieren und in diesen Bereichen für eine Zunahme von Ausbildungsplätzen zu sorgen.

Die Informations- und Kommunikationstechnologien sind Querschnittstechnologien, die fast alle Berufstätigkeiten berühren. Ihre Diffusion wird vor allem davon abhängen, daß der Umgang mit diesen Technologien Bestandteil der Ausbildung in den traditionellen Berufen wird. Hier sind neue Wege gegangen worden. Die Sozialpartner und die Bundesregierung haben sich 1995 darauf geeinigt, die Ordnungs- und Neuordnungsverfahren zu beschleunigen und auf weniger als zwei Jahre zu begrenzen. Die Sozialpartner haben die IuK-Berufe in der Rekordzeit von nur 11 Monaten (gegenüber Neuordnungszeiten von bis zu 10 Jahren in der Vergangenheit) entwickelt. Rund 100 Berufe werden gegenwärtig völlig neugeordnet (BIBB 1997) oder grundlegend überarbeitet. Die Integration neuer Formen des Lernens (Projekt- und Teamarbeit) sowie eine fachspezifische informationstechnologische Ausbildung sind Kernbestandteile dieses Prozesses.

Schließlich einigte man sich auf ein Frühwarnsystem zur Modernisierung der Ausbildung und Neuschneidung von Berufen. Fachleute aus Unternehmen, Berufsschulen, Verbänden und Forschung beobachten die Entwicklung von Berufen und formulieren Vorschläge zur Aktualisierung von Ausbildungsverordnungen, die eine schnellere Neuordnung erlauben. Nur durch eine solche kürzere Reaktionszeit des Bildungssystems kann Bildung einen Vorlauf gegenüber der Praxis haben und somit auch als Innovationsfaktor genutzt werden.

## F. Netzwerke in der Region bilden

Innovation über Qualifizierung ist nur möglich, wenn in mühsamer Kleinarbeit das Ausbildungsgeschehen in den Betrieben, Ausbildungsstätten und Berufsschulen verbessert wird und neue Ausbildungsordnungen auch umgesetzt werden. Hierzu bieten problembezogene Netzwerke, in denen die Ausbildungsinhalte weiterentwickelt werden, und Kooperationen zwischen Bildungsträgern und Betrieben wichtige Ansatzpunkte. Sie sind eine Form des gemeinsamen überbetrieblichen Lernens, das in Umbruchzeiten Voraussetzung für den notwendigen Erfahrungsaustausch der verschiedenen Akteure ist.

Für solche Formen des überbetrieblichen Lernens gibt es inzwischen zahlreiche Beispiele. Die Umsetzung der neuen Metall- und Elektroberufe in den Betrieben war etwa das Thema des „Projekts produktionstechnische Qualifikationen (PTQ)“ des Berufsförderungszentrums (BFZ) in Essen (Kluger 1995). Ausbilder, Lehrer und Lehrkräfte waren bei der Umsetzung der neuen Metall- und Elektroberufe angesichts neuer Entwicklungen sowohl in der Technik als auch in der Organisation der Arbeit und in pädagogischer und didaktisch-methodischer Sicht überfordert. Die Erkenntnis, daß die einzelnen Lernorte miteinander kooperieren müssen, um diese Probleme zu lösen, war bei allen wichtigen Akteuren verbreitet (Autsch u.a. 1993: 39). In der Praxis arbeitete aber jeder alleine vor sich hin. In einem Netz von regionalen Arbeitskreisen wurden neue Formen der Kooperation zwischen den Lernorten vor Ort erprobt und gemeinsam Modellanlagen<sup>2</sup> für die Aus- und Weiterbildung entwickelt. Den Ausbildern wurden regionsübergreifend Weiterbildungsmaßnahmen angeboten.

Bevor man in solchen Netzwerken Modellanlagen konzipiert, muß man gemeinsame Vorstellungen über künftige Arbeitsanforderungen und daraus Anforderungen an die Nutzung der Modellanlagen in der Aus- und Weiterbildung entwickeln. So kann man beispielsweise das Ziel formulieren, daß in der Aus- und Weiterbildung berufsübergreifende Teams praktische Aufgaben lösen sollen. Dies entspricht neuen Anforderungen in der betrieblichen Praxis. Bislang getrennte Bereiche, wie Wartung und Instandhaltung, Betriebsmittelkonstruktion und direkte Fertigung sollen enger kooperieren. Verantwortung wird dezentralisiert. Die Bedienung und Wartung der immer komplexer werdenden

---

<sup>2</sup> Damit sind Modelle realer Industrieanlagen in verkleinertem Format gemeint, an denen die meisten Probleme aus der beruflichen Praxis dargestellt und ihre Lösung geübt werden kann.

Anlagen erfordert ein umfassendes Verständnis der zu kontrollierenden Prozeß- und Produktionsumgebung (Kluger 1995: 52). Viele betriebliche Probleme müssen in Teams gelöst werden, die mit Beschäftigten unterschiedlicher Qualifikation besetzt sind.

An diesem Beispiel wird sichtbar, daß Aus- und Weiterbildung nicht weiter allein in den alten fachspezifischen Bahnen verlaufen kann; dann wäre sie strukturkonservativ und behinderte Innovationen in den Betrieben. Bei ihrer Sozialisation im Betrieb lernen die Auszubildenden in alten Kompetenz- und Hierarchiestrukturen zu denken. Man spricht in diesem Zusammenhang von den verborgenen Curricula. In der Berufsausbildung liegen diese verborgenen Curricula vor allem darin, daß teilweise unbewußt über das Verhalten der Ausbilder, die Auswahl des Lehrstoffs und die Lehrmethoden Verhaltensweisen antrainiert werden, die heute Betriebe bei der Einführung von Gruppenarbeit mühsam wieder ändern wollen.

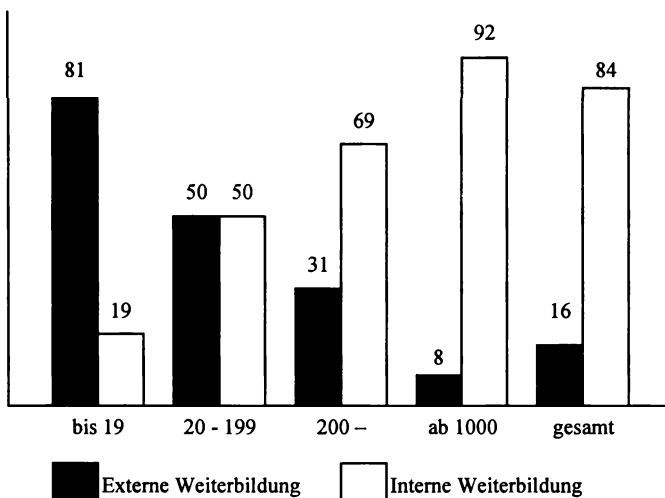
Die heute immer wieder geforderten Schlüsselqualifikationen, wie Team- oder Kommunikationsfähigkeit, lernt man nicht losgelöst von der Bewältigung praktischer Probleme. Sie sind nicht an sich vermittelbar. Vielleicht ist deshalb das abstrakte Gerede über Unternehmenskultur, Schlüsselqualifikationen oder Partizipation so langweilig, wenn nicht an lebendigen Beispielen dargelegt wird, wie diese Parolen praktisch umgesetzt werden.

## **G. Bildungsstätten müssen regionale Dienstleistungszentren werden**

In einem Prozeß betrieblicher Veränderungen können Bildungsstätten in der Region aber nur Katalysatoren neuer Entwicklungen sein, wenn sie einen konzeptionellen Vorlauf gegenüber der Mehrheit der Betriebe haben. Inhalte und Organisationsformen der Aus- und Weiterbildung müssen in enger Kooperation mit den innovativsten Betrieben entwickelt werden. Man kann also Bildungsmaßnahmen nicht immer von der Stange anbieten, sondern muß die gegenwärtigen betrieblichen Veränderungen aufgreifen und sie fördern.

Vor allem Klein- und Mittelbetriebe sind auf Anregungen aus dem regionalen Umfeld angewiesen. 90 Prozent der betrieblichen Ausbilder sind nebenamtliche Kräfte, die bei der Umsetzung neuer Bildungsinhalte ohne externe Hilfe Mühe haben (Kluger 1995: 181). Besonders die Klein- und Mittelbetriebe (KMU) fragen Weiterbildungsangebote in der Region nach (Abbildung 1). Innovationen in diesen Betrieben hängen sehr stark von der Struktur des regionalen Umfelds ab. Großbetriebe sind durch ihre eigenen Bildungseinrichtungen

weitgehend vom regionalen Weiterbildungsmarkt unabhängig. Für die regionale Weiterbildungspolitik sind aber die Bildungszentren der Großbetriebe oft von zentraler Bedeutung, da sie häufig gut ausgestattet sind, über besonderes qualifizierte Ausbilder verfügen, vom Know how anderer Konzernbetriebe profitieren und ihre Lehre in enger Verbindung mit praktischen Problemen entwickeln. Der Wissenstransfer zwischen den verschiedenen betrieblichen und überbetrieblichen Aus- und Weiterbildungseinrichtungen, einschließlich der Berufsschulen, wird für die Entwicklung der Regionen immer wichtiger.



Quelle: v. Bardeleben, 1989 © IAT 1997

Abbildung 1: Struktur der Weiterbildungsmaßnahmen nach interner und externer Weiterbildung in Abhängigkeit von Betriebsgrößen (in %)

Bildungsträger müssen darauf reagieren, daß sich der Weiterbildungsmarkt verändert. Betriebe wollen immer mehr maßgeschneiderte Bildungsmaßnahmen. Häufig stehen diese Bildungsmaßnahmen im Zusammenhang mit betrieblichen Reorganisationen. Ein Betrieb führt etwa Gruppenarbeit ein und möchte parallel die Beschäftigten qualifizieren. Hier geht es nicht nur um fachspezifische Qualifikationen, sondern auch um die Veränderung von Verhaltensweisen usw. Ausbildungsstätten müssen sich Kompetenz in der Gestaltung von Organisationsstrukturen und in der Organisationsentwicklung aneignen. In einer Untersuchung des Instituts Arbeit und Technik wurde festgestellt, daß fast 90 Prozent der Bildungsträger in Nordrhein-Westfalen beklagen, daß die Be-

triebe, mit denen sie kooperieren, keine Vorstellung über ihren Bildungsbedarf haben. Nur 27 Prozent der Träger bieten jedoch als zusätzliche Dienstleistung Hilfe bei der Erarbeitung des Bedarfs an. Daraus wird geschlußfolgert, daß die Träger die Defizite auf seiten der Kunden nicht als unabänderliche Tatsache hinnehmen dürften, sondern einen Wandel zu einem Dienstleistungsunternehmen vollziehen müßten (Schönfeld/Stöbe 1994: 11): Ausbildungsstätten können Dienstleistungsfunktionen in einer Reihe von Feldern übernehmen. Bei akuten Personalüberhängen können Bildungsstätten etwa Arbeitskräfte auf den Übergang in die Selbständigkeit oder den Übergang in andere Betriebe vorbereiten (Bosch 1990; Knuth, Vanselow 1995). Sie können Betrieben Paketlösungen anbieten, die von der Beratung bei der Anschaffung neuer Hardware und die folgenden Veränderungen der Organisationsstrukturen bis hin zu begleitenden Weiterbildungsmaßnahmen reichen.

### **H. Bildungsbedarf muß erarbeitet und kann nicht abgefragt werden**

Auch auf die soeben dargestellten Anforderungen an neue Kooperationsstrukturen in den Regionen gibt es modische Antworten. Das Schlagwort, an dem sich viele Akteure orientieren, heißt „den Bildungsbedarf in der Region abfragen“. Es wurden zahlreiche fruchtlose Versuche unternommen, diesen angeblich vorhandenen und brachliegenden betrieblichen Bedarf aufzudecken. Vielerorts haben die Arbeitsämter Konferenzen mit örtlichen Unternehmen und Weiterbildungsexperten durchgeführt, um von ihnen Angaben über den besonderen lokalen Qualifikationsbedarf zu erhalten. Die Resultate sind ernüchternd. Es gab keine (!) konkreten Hinweise für zusätzliche Qualifikationsmaßnahmen. Auch Befragungen der Träger und Unternehmer waren in der Regel wenig ergiebig. Die Auswertung einer aufwendigen Befragung von fast 2000 Unternehmen der Industrie und des Handwerks in Nordrhein-Westfalen erlaubt nur die grobe, fast triviale Schlußfolgerung, daß künftig Weiterbildungsanforderungen im Zusammenhang mit neuen Technologien steigen werden (Braun-Henze, Heizelmann, Rieger, 1986).

Trotz dieser mittlerweile ernüchternden Ergebnisse von Umfragen zum Weiterbildungsbedarf und kritischer Anmerkungen hierzu wird immer wieder der Fehler wiederholt, solche zur Bedarfsermittlung zu benutzen. So ist vor nicht allzu langer Zeit die Industrie und Handelskammer Siegen - die ansonsten durch eine sehr innovative Weiterbildungspolitik auf sich aufmerksam macht - mit einer Umfrage bei ca. 1600 Betrieben auf die „Nase gefallen“. Da heißt es:

„So hatten viele vor allem kleinere und mittlere Betriebe große Schwierigkeiten ihren Qualifikationsbedarf zu erkennen... Hier müssen bei zukünftigen Befragungen... eine... ausführlichere Information der Betriebe z.B. über zu erwartende technologische Entwicklungen gewährleistet sein, um eine aussagekräftige Qualifizierungsermittlung durchführen zu können“ (IHK Siegen, Info-1990).

Anders formuliert heißt dies: zunächst muß man den Betrieben erklären, mit welchen Entwicklungen sie zu rechnen haben und anschließend stellt man ihnen die entsprechenden Fragen.

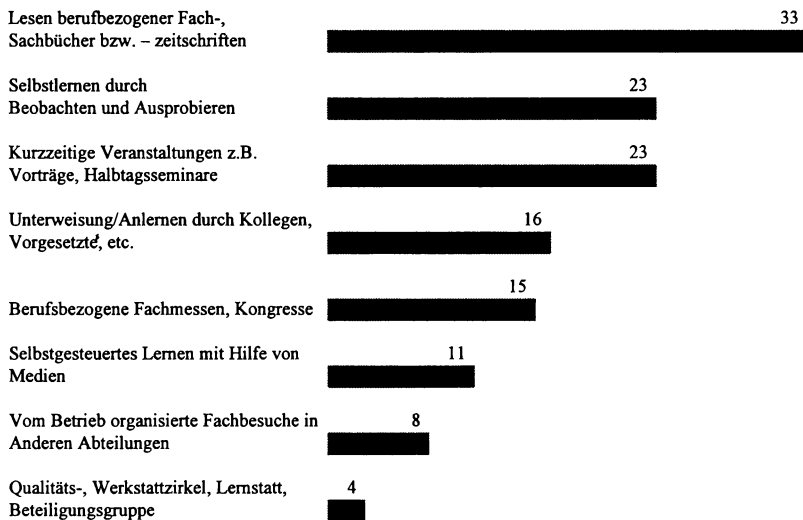
Viele Unternehmen verfügen bis heute nicht über eine betriebliche Bildungsbedarfsanalyse und sind von daher nicht in der Lage, ihren möglichen eigenen Bedarf anders als in Form von ad hoc Entscheidungen zu artikulieren. Will man über Bedarfsanalysen zur Entwicklung konkreter Bildungsmaßnahmen gelangen, muß die Methode „Blinde Blinde nach dem Weg in die Zukunft befragen“ aufgegeben werden. Bildungsbedarf wird von Experten erarbeitet, die nicht die Frage beantworten müssen, welche Kenntnisse und Fähigkeiten vermittelt werden sollen, sondern auch die pädagogische Frage, wie dies gelingen kann.

## **I. Reintegration von Arbeitslosen über Teilhabe am betrieblichen Lernen**

Während der Markt für Weiterbildung in den letzten Jahren kräftig expandiert, gehen die Chancen, daran teilzuhaben oder nichtteilzuhaben, immer weiter auseinander. Arbeitslose haben keinen Zugang zu betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen und beim „Lernen am Arbeitsplatz“, das nicht nur Fertigkeiten, sondern auch soziale Kompetenzen vermittelt, bleiben sie außen vor.

Nahmen 1979 erst 15 Prozent aller Erwerbstätigen an einer beruflichen Weiterbildung teil, waren es 1994 schon 33 Prozent. Dabei gibt es Anzeichen für zunehmende Probleme vor allem der gering Qualifizierten: Obwohl un- und angelernte Arbeiter rund ein Viertel aller Beschäftigten ausmachten, betrug ihre Weiterbildungsquote nach dem IAB-Betriebspanel im 1. Halbjahr 1993 lediglich 2,6 Prozent (Bellmann u.a. 1996). Immer deutlicher wird, daß Weiterbildung nicht allein dem beruflichen Aufstieg dient, sondern heute schon notwendig ist, um berufliche Verschlechterungen zu vermeiden. Glaubten noch 1988 rund 45 Prozent der 19-64jährigen, daß sie auch ohne Weiterbildung eine gute Chance im Beruf hätten, sank ihr Anteil bis 1994 auf 36 Prozent (bmb+f 1996).

Immer mehr an Bedeutung gewinnt die „informelle“ betriebliche Weiterbildung, das Lernen in Eigeninitiative am Arbeitsplatz und parallel zur Erwerbstätigkeit. 1994 hat bereits jeder dritte Erwerbstätige berufsbezogene Fachliteratur gelesen, jeder Vierte hat an kurzzeitigen Veranstaltungen teilgenommen oder lernt durch Beobachten und Ausprobieren am Arbeitsplatz. Darüber hinaus werden andere an einen Arbeitsplatz oder zumindest an eine Beschäftigung gebundene Lernformen, wie Qualitätszirkel, Unterweisung durch Kollegen etc. immer wichtiger (Abbildung 2). Betriebe sind also mittlerweile durchaus zu lernenden Organisationen geworden.



Quelle: bmb+f, 1996: 51 © IAT 1997

Abbildung 2: Informelle berufliche Weiterbildung 1994  
Angaben von derzeit Erwerbstätigen

Die Reichweite der informellen Weiterbildung liegt inzwischen doppelt so hoch wie die Teilnahme an berufsbezogenen Lehrgängen. Arbeitslose haben keinen Zugang zum arbeitsplatzbezogenen Lernen. Das könnte ein wesentlicher Faktor sein für die wachsenden Schwierigkeiten von Langzeitarbeitslosen, wieder einen Arbeitsplatz zu finden.

Für die Arbeitsmarktpolitik hat diese Entwicklung weitreichende Konsequenzen. Langzeitarbeitslose können immer weniger allein über betriebsferne Qualifizierungsmaßnahmen in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen viel mehr betriebsnahe Lernphasen,



etwa über Praktika oder Lernmodule in Betrieben, enthalten. Dazu sind neue Kooperationsformen zwischen arbeitsmarktpolitischen Trägern und Betrieben notwendig.

## **J. Schlußfolgerungen**

Mit dem gegenwärtigen Übergang zu wissensbasierten Produktionsstrukturen wird ein hohes Qualifikationsniveau der Beschäftigten immer wichtiger für wirtschaftliche Innovationen. Beschäftigungspolitische Strategien müssen daher vor allem auf Bildung und nicht auf die Absenkung von Löhnen zielen. Durch eine Verbesserung der Zugangschancen aller zu allgemeiner und beruflicher Bildung kann auch eine Polarisierung der Gesellschaft verhindert werden, die unvermeidlich wird, wenn die für Innovationsprozesse wichtigen Qualifikationen knapp werden und ihre Besitzer „Monopolrenten“ auf dem Arbeitsmarkt auf Kosten anderer Beschäftigter abschöpfen (Abramovitz/David 1996). Solche Qualifikationsengpässe können aber wirtschaftliches Wachstum behindern. Die Förderung von Innovation und die Verbesserung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt sind somit keine Gegensätze sondern komplementäre Strategien.

Wir wollten weiterhin auf anstehende Reformen im Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung hinweisen. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien sind Querschnittstechnologien, die alle Sektoren durchdringen. Dies gilt auch für neue Arbeitsformen, wie etwa die Einführung von Gruppenarbeit, die den Beschäftigten mehr selbständiges Handeln abverlangen. Insofern kann man die Zukunft nicht allein mit modischen Schlagwörtern, wie „neue Berufe schaffen“, bewältigen, sondern muß vor allem unsere bestehenden Aus- und Weiterbildungsstrukturen reformieren. Dazu ist neben einer raschen Modernisierung von Berufsbildern und Aus- bzw. Weiterbildungsinhalten auch die Entwicklung neuer Kooperationsformen zwischen Betrieben und Bildungsstätten in den Regionen von großer Bedeutung. In einer Art „überbetrieblichem Lernen“ können hier die Kooperationspartner voneinander profitieren. Da heute ein beträchtlicher Teil des beruflichen Lernens inzwischen im Betrieb stattfindet, haben viele Langzeitarbeitslose Schwierigkeiten bei der Reintegration, da sie nicht am betrieblichen Lernen teilhaben. Hier sind neue Formen der betriebsnahen Arbeitsmarktpolitik erforderlich, die den Arbeitslosen Weiterbildung unter praktischen Bedingungen für bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen.

## Literaturverzeichnis

- Abramovitz, M. / David, P. A.* (1996): Technological change and the rise of intangible investments: The US economy's growth-path in the twentieth century, OECD Documents, Paris.
- Autsch, B., u.a.* (1993): Gestaltungsmerkmale der Kooperation von Betrieben, Berufsschulen und überbetrieblichen Bildungsstätten, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Nr. 2 S.32-39.
- Bardeleben, R. von, u.a.* (1989): Weiterbildungsaktivitäten von Klein- und Mittelbetrieben im Vergleich zu Großbetrieben, in: Berufliche Bildung in Wissenschaft und Praxis, Heft 6.
- Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen (1989), Düsseldorf.
- Bellman L., u.a.* (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland -Ergebnisse des IAB-Panels 1993-1995, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 200.
- BiBB (Bundesinstitut für Berufsbildung) (1997): In Arbeit: 98 neue Ausbildungsordnungen für die Berufsausbildung, Pressemitteilung Berlin/Bonn 31.1.1997.
- bmb+f (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie) (1996): Berichtssystem Weiterbildung VI. Erste Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in den alten und neuen Bundesländern, Bonn.
- Bosch, G.* (1990): Qualifizieren statt Entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis, Opladen.
- (1997): Die Auswirkungen der neuen Informationstechnologien auf die Beschäftigung. In: WSI Mitteilungen 3, 150-159.
- Büchtemann, C. F. / Vogler-Ludwig, K.* (1997): Das Deutsche Ausbildungsmodell unter Anpassungszwang: Thesen zu Humankapitalbildung in Deutschland. In: IFO schnellendienst 17-18: 15-20.
- Braun-Henze / Heizelmann / Rieger* (1986): Die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen der technischen und wirtschaftlichen Innovation in Nordrhein-Westfalen, Landesverband NW für Weiterbildung in Technik und Wirtschaft e.V., Düsseldorf, Januar 1986, und Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen, Auswertung der Umfrage zum Qualifikationsbedarf in der Industrie, Düsseldorf 29.7.1986.
- Buttler, F. / Tessaring, M.* (1993): Humankapital als Standortfaktor. Argumente zur Bildungsdiskussion aus arbeitsmarktpolitischer Sicht, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4.
- Freeman, R.* (1996): Why do so many young american men commit crimes and what might we do about this? In : Journal of Economic Perspectives 10-1: 25-42.
- High Level Expert Group (1997): Towards a European Information Society, Final Policy Report of the High Level Group of Experts, Brussels.

IHK Siegen (1990): Info-Stelle Weiterbildung. Baustein einer dynamischen Qualifizierungsgesellschaft-Bilanz einer Pilotphase, Siegen .

*Kluger, J.* (1995): Innovative Qualifikationen in der beruflichen Bildung, Münster/New York.

*Knuth, M. / Vanselow, A.* (1995): Über den Sozialplan hinaus: Neue Beschäftigungsperspektiven bei Personalabbau. Arbeitsmarktpolitische Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin, Band 17. Berlin: BBJ Verlag.

MWTM (1985): Moderne Technologien in der beruflichen Bildung, Materialien zum Berufsbildungsbericht 1985, der Minister für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1985 .

OECD (1995): Economic Surveys - United Kingdom, Paris.

- (1995): Bildung Kompact - OECD-Indikatoren 1995. Zentrum für Forschung und Innovation im Bildungswesen (Hg.), Paris.

*Reich, R.* (1991): The work of nations. Preparing ourselves for 21st-century capitalism, London.

*Schmidt, H.* (1996). Flexibilisierung der Berufsausbildung aus der Sicht des Bundesinstituts für Berufsausbildung, Manuskript 23.4. 1996.

*Schönfeld, M.* (1996): Entwicklung eines branchenspezifischen Weiterbildungskonzepts am Beispiel der Holzverarbeitungsindustrie in Nordrhein-Westfalen, Projektbericht Institut Arbeit und Technik 96/4, Gelsenkirchen.

*Schönfeld, M. / Stöbe, S.* (1995): Weiterbildung als Dienstleistung - Die Zusammenarbeit zwischen Bildungsträgern und Betrieben bei der Qualifizierung von Beschäftigten. Lucherhand, Berlin.

*Tessaring, M.* (1994): Langfristige Tendenzen des Arbeitskräftebedarfs nach Tätigkeiten und Qualifikationen in den alten Bundesländern. Eine erste Aktualisierung der IAB/Prognos-Projektionen 1989/91, in: MittAB Heft 1.

*Weber, B.* (1991): Branchenanalyse und Strukturwandel des Bergwerksmaschinenbaus in der Region Sprockhövel - Hattingen, Gelsenkirchen/Bochum.

# **Öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung**

Von Dieter Timmermann

## **A. Einleitung**

In diesem Beitrag soll zunächst der Frage nachgegangen werden, wie öffentliche Verantwortung im Feld der Weiterbildung verstanden und auf welche Weise sie wahrgenommen werden kann. Sodann soll analysiert werden, wie sich öffentliche Verantwortung in der durch das Weiterbildungsgesetz von 1974 geförderten Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen ausdrückt. Die Problematik dieser öffentlichen Verantwortungspraxis wird offengelegt und veranlaßt zur Suche nach alternativen Wegen.

## **B. Was heißt öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung?**

Man kann Verantwortung als eine sittliche Grundhaltung beschreiben, aus der heraus jemand sein Handeln durch selbständige Entscheidungen bestimmt. Damit verbindet sich die Vorstellung, daß die Folgen des Tuns (oder Unterlassens) vom Entscheidenden selbst getragen werden sollen bzw. daß der Entscheider zur Verantwortung bzw. zur Rechenschaft gezogen werde. Dies setzt allerdings voraus, daß die entscheidende Person oder Institution über Entscheidungs- und Handlungsspielraum verfügt. Zu beachten ist dabei, daß Bildungshandeln im weitesten Sinne durch Fremdverantwortung, staatliches Bildungshandeln durch öffentlich wahrgenommene Fremdverantwortung seitens des Staates zugunsten bestimmter Individuen oder Gruppen von Individuen gekennzeichnet ist. Zwei Modifikationen bzw. Ergänzungen scheinen dabei erforderlich: erstens kann öffentliche Verantwortung eine geteilte, parallel oder kooperativ wahrgenommene Verantwortung unterschiedlicher staatlicher und quasi-öffentlicher Handlungsebenen sein (so z.B. im Bereich der Weiterbildung die Wahrnehmung der Verantwortung durch die Bundes-, Länder- oder Trägerebene); und zweitens kann die Selbstverantwortung der Teilnehmenden für

das Gelingen Ihrer (Weiter-) Bildungsprozesse nicht ignoriert werden. Diese Selbstverantwortung beschränkt sich dabei nicht auf den Lernprozeß, sondern schließt ebenso die (anteilige) Verantwortung für die Bereitstellung eigener Ressourcen in Abhängigkeit der ökonomischen Leistungsfähigkeit mit ein. In einem früheren Beitrag (Timmermann 1993) war auf diese Dichotomie von Selbst- und Fremdverantwortung in Bildungs- und Erziehungsprozessen hingewiesen worden. Kann einerseits die dort geäußerte Auffassung, Erziehungsverantwortung sei eine Verantwortung besonderer Art, da Fremdverantwortung (des Lehrenden für den Lernenden) dominiere, grundsätzlich akzeptiert werden, so bedarf sie gleichwohl einer Modifikation, da im Feld der Erwachsenen- und Weiterbildung die für die Erziehung von Heranwachsenden postulierte à priori Ungleichheit und Abhängigkeit und die damit verknüpfte Asymmetrie der Macht und Kontrolle zu Lasten der Lernenden und zugunsten der Lehrenden zumindest nicht in gleicher Weise, im Idealfall nicht besteht.

Ein zweiter fundamentaler Unterschied zwischen Jugend- und Erwachsenenbildung im Hinblick auf die Verantwortungsfrage in organisierten Lernprozessen besteht darin, daß Jugendbildung gedacht werden kann als eine Aufgabe, die in ein Vieleck von Verantwortlichkeiten gestellt ist. Neben die Eigen- oder Selbstverantwortung des Heranwachsenden (des Schülers/der Schülerin) treten verschiedene Fremdverantwortlichkeiten, die sich z.T. auf die gleichen, z.T. auf unterschiedliche Dimensionen des Erziehungshandelns richten. Ohne diesen Facettenreichtum an Verantwortungsdimensionen hier ausdifferenzieren zu wollen sei nur an die Verantwortungsperspektiven der Schülereltern, der Lehrer und Lehrerinnen, der Schulleitungen, der Schulverwaltungen auf kommunaler und Landesebene und der Schulpolitik erinnert.

Die Erwachsenen- und Weiterbildung hat ein demgegenüber anderes Verantwortungsgefüge entwickelt, in welchem die Träger und Einrichtungen ein im Vergleich zum Schulsystem deutlich höheres Maß der Entscheidungs- und Handlungsautonomie jenseits der Anerkennungsschwelle erfahren und damit eine erheblich höhere Verantwortung für das Bildungsangebot tragen als (zur Zeit noch) etwa die Schulen. Vor allem aber entfällt im Feld der Erwachsenenbildung die Rolle der Eltern und deren Verantwortlichkeit für die Lernenden. Dies bedeutet u. E., daß sich bei erfolgreichem Gelingen elterlicher Erziehung die Fremdverantwortung der Eltern nicht nur aufgelöst, sondern in Eigen- und Selbstverantwortung des (nun erwachsenen) Lernenden transformiert hat. Oder in Anknüpfung an Timmermann (1993, S. 9): Im Feld der Erwachsenenbildung wird vorausgesetzt, daß die für Erziehungsprozesse von Heranwachsenden postulierte Machtdifferenz und Ungleichheit zwischen Erziehenden und

Erzogenen eingegeben, aus der (Eltern-)Macht über die Heranwachsenden die Macht für die (nun) Erwachsenen geworden ist. Damit stehen sich in der Erwachsenen- und Weiterbildung die Eigen- bzw. Selbstverantwortung der Lernenden und die öffentliche Fremdverantwortung (des Staates, der Weiterbildungspolitik) konturenscharf gegenüber, und es fragt sich, wie diese beiden Verantwortlichkeiten näher charakterisiert werden können.

In Anlehnung an Jonas (1982, S. 178) kann argumentiert werden, daß sich Selbstverantwortung „natürlich“ konstituiert, von Natur aus besteht, sich aber im Hinblick auf ihre Konkretion und Wahrnehmung herausbilden muß. Sie ist von keiner vorherigen Zustimmung abhängig, unwiderruflich, unkündbar und im Hinblick auf das Selbst global. Demgegenüber kann die öffentliche Verantwortung von Einrichtungen der Erwachsenen- und Weiterbildung, ihrer Träger, des Staates und der Weiterbildungspolitiker mit Jonas (ebd.) als „künstlich“, entweder vertraglich vereinbart oder gesetzlich geschaffen und zugleich als partial, kündbar und widerrufbar gelten. Öffentliche Verantwortung setzt auch in der Weiterbildung Pflichten und Verpflichtungen, etabliert Kontrolle und das Risiko von Pflichtverletzungen. Öffentliche Verantwortung ist selbstgewählt, politisch determiniert und damit prinzipiell ab- bzw. aufgebbar.

Im Hinblick auf das Feld der Erwachsenenbildung scheint ein differenzierte-rer Blick auf das Konstrukt der öffentlichen Verantwortung erforderlich, insofern als sie als geteilte Verantwortung von unterschiedlichen Akteuren und Akteursebenen jenseits des Subjekts getragen wird: von den verantwortlich gemachten Ressorts des Landes, von den jeweiligen (öffentlichen, korporatistischen oder privaten) Trägern und von den Einrichtungen selbst. Es ist plausibel anzunehmen, daß diese auf mehrere Schultern verteilte öffentliche Verantwortung unterschiedlich weit gefaßt und wahrgenommen wurde, und zwar in Abhängigkeit des Aufgabenspektrums der Akteure. In Zuspitzung des Problems soll das Spannungsverhältnis zwischen der politischen Verantwortung des Landes als partiellem finanziellen Förderer und der partikularisiert wahrgenommen öffentlichen Verantwortung der Einrichtungen als den Produzenten von Weiterbildungsangeboten näher betrachtet werden.

Auch für die Einrichtungen gilt, daß die öffentliche Verantwortung, die sie für das Wohl ihrer Klienten reklamieren, selbst gewählt, politisch bestimmt und damit prinzipiell aufgebbar ist (Für die Volkshochschulen in Nordrhein-Westfalen hat diese Behauptung eine modifizierte Geltung, insofern als ihnen diese Verantwortung durch das Land in Gestalt der kommunalen Pflichtaufgabe auferlegt wurde). Die Verantwortung der einzelnen Einrichtung folgt zwei

miteinander verwobenen partikularistischen Interessen: zum ersten dem Überleben der Einrichtung durch zweitens der Befriedigung des Individualwohls der Kunden. Beide Orientierungen, das individuelle wie das institutionelle Wohl, die aus beider Perspektiven das Ganze des Individuums bzw. der Institution anzielen, können aus dem Blickwinkel des Gemeinwohls, welches als Orientierungsmaß politischer Verantwortung gilt, nur als Ausdruck partikularistischer Interessen und Orientierungen verstanden werden. Sie bedürfen daher des Ausgleichs mit anderen partikularen Interessen entweder durch den Markt als Koordinationsmedium oder durch die Politik als Sachwalter des Gemeinwohls. Die öffentliche Verantwortung der Politiker, die aus freier Entscheidung nach erfolgter Wahl übernommen wird, ist plural und verschiedenen Gemeinwohlzielen verpflichtet, die untereinander in Konkurrenz stehen können. Dies bedeutet z.B., daß der Forderung der Träger und Einrichtungen nach höherer öffentlicher Förderung der Weiterbildung nur seriös gefolgt werden kann, wenn zugleich entschieden wird, zu Lasten welcher anderen öffentlichen Politikziele und Betroffenen (z.B. zu Lasten der Schulen oder der inneren Sicherheit) die gesteigerte Förderung gehen soll, und daß diese Lastverschiebung wünschenswert ist, d. h. das Gemeinwohl stärkt.

### **C. Ordnungspolitische Implikationen der Verantwortungsproblematik**

Die Annahme, daß jede Gesellschaft die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen zu jeder Zeit so verwenden will, daß Individual- und Gemeinwohl möglichst maximiert werden, führt zur Frage nach dem Steuerungsmechanismus, der dieses Ziel verwirklichen kann, und nach dem Ordnungsrahmen, der diesem Steuerungsmechanismus zu höchster Effektivität verhilft. In Deutschland hat sich die Überzeugung festgesetzt, daß der Marktmechanismus als Steuerungssystem die obige Zielsetzung am ehesten verwirklichen kann, wenn er zugleich in eine sozialmarktwirtschaftliche Ordnung eingebettet ist, die auf der Basis von Privateigentum auf private Initiative, individuelles Nutzenstreben, Interessenausgleich durch den Markt, individuelle Entscheidungen und nur durch Grundrechte beschränkte Handlungsfreiheit setzt. Als handlungsleitend wird dabei eine sittliche Grundhaltung unterstellt, die vorne als private Verantwortung beschrieben wurde. Das verantwortliche Handeln des Staates besteht im wesentlichen darin, einen Ordnungsrahmen zu etablieren und zu wahren, in welchem sich die private Verantwortung zum Wohle aller Individuen und der Gemeinschaft handelnd entfalten kann. Ergebnis dieses Ordnungs-



und Handlungssysteme ist eine klar getrennte, aber komplementäre Struktur privater und öffentlicher Verantwortung, deren Wahrnehmung letztlich Aufgabe des demokratisch-föderativen (und damit des bürger- und handlungsnahen) Staates ist. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollen Staat oder öffentliche Institutionen nur die Handlungsaufgaben übernehmen, die das individuelle Interesse transzendieren. Daraus folgt im Prinzip die Dichotomisierung gesellschaftlicher Verantwortung in private Handlungsverantwortung und staatliche Ordnungsverantwortung. Ein besonderer Fall ergibt sich dann, wenn individuelles Handlungsinteresse besteht, aber die Handlungsmöglichkeiten, insbesondere die individuell verfügbaren Ressourcen, bestimmte Handlungen (z.B. die Teilnahme an Programmen der Erwachsenenbildung) ausschließen.

Das Erziehungs- und Bildungssystem gehört zu den gesellschaftlichen Subsystemen, in denen die beschriebene Verantwortungsdualität weitgehend durchbrochen wurde. Dies gilt z.T. auch für den Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung. Begründet wird diese ordnungspolitische Inkonsistenz mit der These des Marktversagens, d.h. des Versagens des Steuerungsmechanismus Markt und des teilweise Versagens der individuellen Entscheidungsrationalität, so daß private Verantwortung für Weiterbildungsprozesse durch staatliche Verantwortung ergänzt wurde (vgl. dazu die auf das Bildungswesen insgesamt abzielenden Überlegungen in Timmermann 1987).

Im Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung lassen sich prinzipiell eine Reihe staatlicher Aktivitätsalternativen denken, die auf drei Aktivitätsebenen angelegt sein können (vgl. im einzelnen Timmermann 1983): a) auf der Ebene der politischen Steuerung bzw. administrativen Lenkung, b) auf der Ebene der Finanzierung und c) auf der Ebene der Angebotsproduktion. Die erste Alternative für den Staat besteht in der Enthaltensamkeit, d. h. der Weiterbildungsbereich (die Steuerung, Finanzierung, Angebotserstellung) wird gänzlich dem freien Spiel der Kräfte überlassen. Die zweite Alternative beschränkt die staatliche Aktivität auf die Koordinations- und Informationsfunktion als schwächste Form staatlichen Engagements und legt den Staat auf seine ordnungspolitische Funktion fest, d. h. der Staat schafft den äußeren Rahmen, innerhalb dessen die Anbieter von und Nachfrager nach Weiterbildung handeln können. Diese ordnungspolitische Funktion schlägt drittens in eine (marktinkonforme) administrative Lenkungsfunktion um, wenn der Staat die Anbieter zur Kooperation oder durch Richtlinien oder Einzelanweisungen auf bestimmte staatlich gewollte Verhaltensweisen verpflichtet.



Sowohl in seiner ordnungspolitischen Lenkungs- wie administrativen Weisungsfunktion bleibt der Staat finanzpolitisch abstinenter. Seine Funktion im Weiterbildungssektor erweitert sich, wenn der Staat die Erwachsenen- und Weiterbildung (mit-) finanziert. Dies könnte erstens dadurch geschehen, daß der Staat (das Land) die Nachfrage nach Weiterbildung direkt und individuell über Weiterbildungsgutscheine finanziell unterstützt. Diese Idee der Nachfragefinanzierung, die im übrigen auch Teil eines Mischfinanzierungssystems aus nachfrage- und angebotsbezogener Finanzierung sein könnte, wird zwar im Kontext internationaler Finanzierungsdebatten immer wieder vorgetragen (vgl. dazu Levin 1982, 1983), stößt aber im Praxisfeld der Weiterbildung auf vehemente Ablehnung, wie im Kontext einer Evaluation des nach dem Weiterbildungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen geförderten Weiterbildungssystems bei Einrichtungsbesuchen und Anhörungen mit Vertretern der Träger, Einrichtungen und Verbände deutlich wurde (Landesinstitut für Schule und Weiterbildung 1997).

Zweitens kann der Staat Weiterbildungsaktivitäten dadurch (mit-)finanzieren, daß er die anerkannten öffentlichen oder privaten Weiterbildungseinrichtungen voll- oder teilsubventioniert (institutionelle bzw. angebotsbezogene Finanzierung). In diesem Fall lenkt der Staat zwar Finanzierungsströme in die bzw. in der Weiterbildung, er stimuliert zugleich andere Mitfinanziers (die Träger oder die Teilnehmer/innen), er überläßt aber die Erstellung der Weiterbildungsangebote und die Rekrutierung sowie den Einsatz der "Weiterbildungsproduktionsfaktoren" dem Markt bzw. den Einrichtungen.

Die letzte Variante staatlicher Aktivität im Weiterbildungssektor schließlich erweitert die Funktionen des Staates, indem er selbst Weiterbildungsangebote erstellt und dazu gesellschaftliche Ressourcen einsetzt (er übernimmt die „Produktionsfunktion“ von Weiterbildung) sowie dadurch Rückwirkungen auf die Verteilung und Verwendung der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren auslöst (Allokationsfunktion). In diesem letzten Fall betreibt der Staat Allokationspolitik, indem er direkt auf Einsatz und Verwendung gesellschaftlicher Ressourcen zugreift, er produziert und finanziert Weiterbildungsangebote. Das Produktions- und Finanzierungsengagement des Staates kann dabei monopolistischer Natur sein, d. h. der Staat tritt – wie im deutschen Schul- oder Hochschulsystem – als einziger Finanzier und Produzent auf (Fall der Vollversorgung) oder das Engagement kann in dem Sinne gemischt sein, daß sich nicht-staatliche Institutionen oder Individuen an der Finanzierung und Produktion von Weiterbildung beteiligen (Teilversorgung und Mischfinanzierung).

Das Land Nordrhein-Westfalen hat 1974 mit dem Weiterbildungsgesetz folgendes Finanzierungssystem geschaffen bzw. stimuliert (vgl. im einzelnen dazu Landesinstitut für Schule und Weiterbildung 1997, Kapitel 5 und 6, S. 138 – 185): Es formuliert eine öffentliche Angebotsverpflichtung für die Kommunen, die mittels ihrer Volkshochschulen für ein flächendeckendes Mindestangebot zu sorgen haben. Dieses Mindestangebot ist durch die Größe der Kommunen und sog. Einwohnerschwellenwerte einerseits, durch Schwellenwerte für das Volumen der Unterrichtsstunden und Teilnahmetagen (bei Internatseinrichtungen) andererseits definiert. In Abhängigkeit des Mindestangebotes werden seitens des Landes einerseits hauptberuflich pädagogische Mitarbeiter(innen) mit einem bestimmten Betrag subventioniert, der 1975 zu 100% dem durchschnittlichen Bruttolohn der sog. HPM entsprach, zur Zeit aber etwa bei 60% der Bezugsgröße liegt. Andererseits werden die Unterrichtsstunden und Teilnahmetage mit bestimmten Fördersätzen belegt, aus denen die nebenberuflichen pädagogischen Kräfte, Verwaltungskräfte sowie andere Kosten subventioniert werden.

Einrichtungen in anderer Trägerschaft können, sofern sie vom Lande anerkannt sind, ebenfalls für ihre Angebote subventioniert werden, wobei sie den gleichen Schwellenwerten unterliegen, die Förderung der HPM aber lediglich 60% des Förderanteils bei den kommunalen Einrichtungen ausmacht. Die über die Förderung des Landes hinausgehenden Ausgaben der Einrichtungen müssen durch Einnahmen aus Trägerbeiträgen, Teilnahmegebühren oder Drittmitteln (z.B. aus den Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit bei Angeboten, die nach dem Arbeitsförderungsgesetz finanziert werden, oder aus einschlägigen Projekten der Europäischen Union) gedeckt werden. Lag 1975 die Relation der Fördermittel aus dem Landeshaushalt (nach Weiterbildungsgesetz) zu den übrigen Einnahmen bei 50:50, so mittlerweile bei 20:80, d.h. nur noch jede fünfte eingenommene Mark der Weiterbildungseinrichtungen stammt aus den Landesmitteln nach dem Weiterbildungsgesetz.

Hinter dieser Relationsverschiebung steht eine Dynamik, die zunächst von der Finanzierungsregelung des Gesetzes ausging, seit 1981 aber politisch durch Beschlüsse im Rahmen der jährlichen Haushaltsentscheidungen gebremst wurde und wird. Allein zwischen 1975 und 1981 hatte sich das Volumen der durchgeführten Unterrichtsstunden nahezu verdreifacht, das der durchgeführten Teilnahmetage vervierfacht, das Volumen an förderungsfähigen Unterrichtsstunden war auf das 2,5-fache, das der förderungsfähigen Teilnahmetage nahezu auf das Vierfache gewachsen. Im gleichen Zeitraum stieg das Fördervolumen nach dem Weiterbildungsgesetz von knapp 90 Mio. (1975) auf 295 Mio.

(1981) an. Infolge seitdem beinahe jährlich wechselnder Haushaltsbeschlüsse sank das Fördervolumen auf deutlich unter 200 Mio. DM (das Tief war 1986 mit knapp 183 Mio. DM erreicht), überschritt 1991 wieder die 200 Mio. Grenze und liegt zur Zeit bei knapp 220 Mio. DM (in diesen Fördersummen sind die sog. Ermessensmittel, die zur Zeit etwa 36 Mio. DM ausmachen, nicht enthalten). Das Volumen an förderungsfähigen Unterrichtsstunden und Teilnahmetagen hat diese Entwicklung parallel dazu mitvollzogen: die Zahl der förderungsfähigen Unterrichtsstunden lag 1995 etwa 10% unter dem Höchststand von 1980, bei der Zahl der förderungsfähigen Teilnahmetage beträgt diese Differenz sogar 26%. Interessant ist nun, daß in diesem zwanzigjährigen Zeitraum – und insbesondere seit 1980 – die Zahl der Einrichtungen von 401 (im Jahr 1975) auf 429 Einheiten (im Jahr 1980) bzw. auf 546 Einheiten im Jahr 1995 anstieg, wobei die Zahl der kommunalen Einrichtungen (Volkshochschulen) durch Konzentrationsprozesse bis 1980 auf 135 Einheiten sank und in etwa auf diesem Niveau verharnte (139), während gleichzeitig die Zahl der Einrichtungen in anderer Trägerschaft von 188 Einheiten (1978) auf 407 (in 1995) anwuchs, und dies seit 1980 bei einem zunächst sinkenden und seit Anfang der 90er Jahre in etwa stagnierenden Niveau der Volumina an Unterrichtsstunden und Teilnahmetagen (vgl. dazu Landesinstitut für Schule und Weiterbildung 1997, S. 154-159). Aus diesen gegenläufigen Bewegungen läßt sich der Schluß ziehen, daß die durchschnittliche Einrichtungsgröße und auch die Fördersumme pro Einrichtung seit 1980 deutlich gesunken sein muß, insbesondere im Bereich der anderen (nichtkommunalen) Träger. In der Tat wird vermutet, daß zur Zeit etwa 175 Ein-Mann- oder Eine-Frau-Einrichtungen existieren, deren Arbeits- und Überlebensfähigkeit, aber auch Innovationsfähigkeit, Klientennähe sowie Effizienz kontrovers beurteilt werden (ebd., S. 96). Dieser Hinweis auf möglicherweise in vielen Fällen suboptimale Einrichtungsgrößen ist nun nicht als Kritik oder Schuldzuweisung an diese(n) Einrichtungen mißzuverstehen. Vielmehr gilt es, bei der Analyse und Bewertung des Befundes zu beachten, daß die Ausdifferenzierung der Anbieterlandschaft als eine nachvollziehbare, rationale Reaktion bestehender Einrichtungen oder neuer Weiterbildungsinitiativen auf die sukzessiven Deckelungsbeschlüsse des Landes interpretiert werden kann. Die über die jährlichen Haushaltsberatungen stimulierten Förderbeschränkungsentscheidungen verhinderten zwar das weitere Wachsen bestehender Einrichtungen, nicht aber die Gründung neuer Einrichtungen und deren Anerkennung, sofern sie die relativ weichen Anerkennungsbedingungen, die im Weiterbildungsgesetz formuliert werden, erfüllten. Insofern ist die bis heute beobachtbare Förderpolitik des Landes im Bereich der Weiterbildung auf der Grundlage des Weiterbildungsgesetzes ein anschauliches Beispiel für paradoxe

Politikfolgen bzw. für nicht intendierte Folgen politischer Entscheidungen (die wechselnde Förderpolitik des Landes ist in der Publikation des Landesinstituts für Schule und Weiterbildung 1997 in Tabelle 10 auf den Seiten 147 bis 151 synoptisch zusammengefaßt).

Die Evaluation der nach dem nordrhein-westfälischen Weiterbildungsgesetz geförderten Weiterbildung gibt zu bedenken, ob die bisher im Gesetz nur implizit ausgedrückte Interpretation des öffentlichen Interesses gegenwärtig noch funktional bzw. akzeptabel ist. Diese Interpretation (s. dazu Kapitel 2 des Evaluationsgutachtens) läßt sich zu der These verdichten, daß alle Weiterbildungsaktivitäten, die nicht als Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gelten, im öffentlichen Interesse liegen, unter die öffentliche Verantwortung fallen und daher gleichgewichtig und gleichwertig zu fördern seien. Diese Interpretation kommt darin zum Ausdruck, daß von den sieben Sachbereichen der Weiterbildung (Sachbereich 1: nicht berufliche abschlußbezogene Bildung; Sachbereich 2: berufliche Bildung; Sachbereich 3: Wissenschaftliche Weiterbildung; Sachbereich 4: politische Bildung; Sachbereich 5: Freizeit und Kreativität fördernde Bildung; Sachbereich 6: Eltern- und Familienbildung; Sachbereich 7: personenbezogene Bildung, siehe Evaluationsgutachten S. 33) lediglich der Sachbereich 2, berufliche Bildung, ausgenommen ist (vgl. dazu Abschnitt 3.3.2 im Evaluationsgutachten, S. 71-82), die gleichwertige Förderung der anderen sechs Sachbereiche dem politischen Postulat der "Einheit der Sachbereiche" folgt.

Angesichts des Umstandes, daß andere Bundesländer im Hinblick auf die geförderten Inhaltsbereiche z.T. erheblich restriktiver verfahren bzw. daß in der Öffentlichkeit immer wieder bestimmte bisher geförderte Aktivitäten kritisch gesehen werden (siehe Evaluationsgutachten 1997 S. 62), kann man fragen, ob nicht das öffentliche Interesse und damit die öffentliche Verantwortung für Weiterbildung anders bzw. neu gefaßt werden müßte. Diese Frage kann nur in einem breiten gesellschaftlichen Diskurs aller beteiligten und betroffenen Gruppen mit den politisch verantwortlichen Funktionsträgern beantwortet werden. Das Evaluationsgutachten regt diesbezüglich an, darüber nachzudenken, ob eine Unterscheidung zwischen einem allgemeinen und einem besonderen öffentlichen Interesse zweckmäßig sei (siehe dazu S. 61-66 des Gutachtens und S. 187/188 sowie Empfehlung 2.1 bis 2.3 auf den Seiten 189 und 190). Aus bildungsökonomischer Sicht lassen sich dazu einige Überlegungen vortragen, die im folgenden Abschnitt entwickelt werden.

## **D. Bildungsökonomische Argumente für öffentliche Verantwortung in der Weiterbildung**

Bildungsökonomischer Theorie zufolge lassen sich Gründe nennen, die staatliche Interventionen in den volkswirtschaftlichen Allokations- und Verteilungsprozeß rechtfertigen in dem Sinne, daß sich der Staat an den Entscheidungs- und Finanzierungsprozessen zwecks Lenkung der Allokation von Gütern und Diensten zumindest beteiligt. Die ökonomische Legitimation staatlicher Finanzierung von Gütern und Diensten basiert auf der These des vollständigen oder partiellen Marktversagens, deren Gültigkeit auch für die Bereitstellung des Gutes Weiterbildung vermutet wird. Marktversagen kann prinzipiell auf folgende Gründe zurückgeführt werden, die isoliert, aber auch kumulativ auftreten können: Erstens kann die Marktübersicht der Weiterbildungsnachfrager unvollständig, ihr Informationsstand beschränkt und verzerrt sein. Zweitens können lokale, technische oder ökonomische Wettbewerbsbeschränkungen im Weiterbildungsmarkt die effiziente Allokation hemmen. Drittens können Informations- und Konkurrenzbeschränkungen Marktunvollkommenheiten erzeugen, welche zu suboptimalen Allokationsergebnissen führen. Viertens mögen eine Divergenz zwischen staatlichen und privaten Risiko- und Zeitpräferenzstrukturen sowie die Orientierung der individuellen Präferenzen an kurzfristiger Bedürfnisbefriedigung Anlaß für die staatliche (Mit-)Finanzierung der Weiterbildung sein. Fünftens führen externe Effekte privater Güter zu einer Fehlversorgung des Marktes mit diesen Gütern: externe Kosten, deren Auftreten im Feld der Weiterbildung eher unwahrscheinlich ist, bewirken eine Überversorgung, externe Erträge eine Unterversorgung des Marktes, da die Konsumenten externalisierten Nutzens als Trittbrettfahrer weder ihre Präferenzen noch ihre Zahlungswilligkeit zu offenbaren brauchen. Sechstens wird der Markt als effizientes Allokationssystem versagen, wenn es um die Versorgung mit öffentlichen Gütern geht und Weiterbildung als ein solches Gut gilt. Siebentens schließlich kann ein hohes Maß an Ungleichheit der Einkommensverteilung und damit der ökonomischen Leistungsfähigkeit eine Unterversorgung mit Weiterbildungsangeboten im Verhältnis zum Weiterbildungsbedarf provozieren.

Es ist plausibel anzunehmen, daß das nordrhein-westfälische Weiterbildungsgesetz eine Reaktion auf die wahrgenommene Unterversorgung mit Angeboten allgemeiner Weiterbildung war, wobei eine Doppelstrategie eingeschlagen wurde: einerseits die öffentliche Verpflichtung zum Ausbau des staatlichen (kommunalen) Angebots bei hohem staatlichem Förderanteil (aus dem

Landeshaushalt) und andererseits die Stimulierung nicht-staatlicher Angebote durch anteilige Finanzierung. Angesichts der bereits erwähnten Entwicklung der Finanzierungsanteile von Land, Trägern, Teilnehmern und Dritten könnte man die nach dem Weiterbildungsgesetz gewährte staatliche Bezuschussung als eine Art Anschubfinanzierung verstehen, die ihren Zweck erfüllt hat, wie das Wachstum des Angebots und der Finanzierungsanteile nicht-staatlicher Finanziers zu interpretieren nahelegt.

Ebenso plausibel ist die Vermutung, daß die Unterversorgung in der Geburtsstunde des Gesetzes weder auf die unvollständige Marktübersicht der Nachfrager noch auf Wettbewerbsbeschränkungen oder ähnliche Marktunvollkommenheiten zurückgeführt werden kann, sondern – so die hier vertretene These – auf ein Gemenge von Divergenzen zwischen öffentlichen und privaten Risiko- und Zeitpräferenzstrukturen einerseits, von Orientierungen der individuellen Präferenzen an kurzfristiger Bedürfnisbefriedigung, von ungleich verteilter ökonomischer Leistungsfähigkeit und vom möglichen öffentlichen Gutsscharakter des Gutes Weiterbildung andererseits.

Interessant dürfte in diesem Zusammenhang die Frage sein, welche der Argumente eher eine Anschubfinanzierung und welche eher eine staatliche Dauerfinanzierung nahelegen. Wird zur Kenntnis genommen, daß seit 1975, dem Jahr, in dem das Weiterbildungsgesetz in Kraft trat, das Volkseinkommen und die durchschnittlichen Haushaltseinkommen sich bis 1996 fast verdreifacht haben (vgl. BMBW 1991, S. 314 und 315, Deutsche Bundesbank 1997, S. 67\*), so scheint das Argument mangelnder ökonomischer Leistungsfähigkeit *prima facie* heute auf schwachen Füßen zu stehen. erinnert man aber zugleich an die Vervierfachung der Arbeitslosigkeit und an das starke Wachstum der Sozialhilfeempfänger/innen im gleichen Zeitraum sowie an die gewachsene Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung seit Anfang der 80er Jahre, so spricht vieles dafür, die staatliche Förderung auf Dauer zu stellen, allerdings unter der Voraussetzung, daß das Weiterbildungsangebot die zuletzt genannten Gruppen auch erreicht. Hieran haben sich aber durch die Evaluation deutliche Zweifel ergeben (vgl. Landesinstitut 1997, S. 130–137). Ob in der Geburtsstunde des Gesetzes zwischen öffentlichen und privaten Risiko- und Zeitpräferenzstrukturen Divergenzen bestanden haben, die eine staatliche (Mit-)Finanzierung des Weiterbildungsangebotes zwecks Abbau der Unterversorgung legitimiert hätten und ob diese Divergenzen, wenn sie denn bestanden haben, bis heute abgebaut oder stabilisiert wurden, läßt sich nur spekulativ behaupten. Das gleiche gilt für die These der Orientierung der individuellen Präferenzen an

kurzfristiger Bedürfnisbefriedigung. Zu prüfen bleiben die Argumente des externen Nutzens und des öffentlichen Gutscharakters.

### **I. Weiterbildung: Öffentliches Gut und externer Nutzen?**

Die Forderung nach staatlicher Finanzierung der Weiterbildung wird u.a. mit der These begründet, Weiterbildung sei ein öffentliches Gut. Öffentliche Güter können in Form der sozialen und/oder der spezifisch öffentlichen Güter auftreten. Spezifisch öffentliche Güter bezeichnen Güter, die weder die Eigenschaft der Konsumrivalität noch die des Ausschlußprinzips aufweisen. Private Güter hingegen zeichnen sich dadurch aus, daß ein Konsument, sobald er ein privates Gut kauft und konsumiert, seine Präferenzen offenlegen muß und seine Rivalen automatisch von der Konsumtion dieses Gutes ausschließt. Spezifisch öffentliche Güter sind hingegen dadurch definiert, daß erstens die Konsumentenrivalität nicht besteht, zweitens das Ausschlußprinzip nicht anwendbar ist und daher drittens die Individuen nicht gezwungen sind, ihre Präferenzen für diese Güter bekanntzugeben. Die Prinzipien der Nichtrivalität und des Nichtausschlusses gelten im strengen Sinne für die kollektiven Güter Landesverteidigung, Allgemeine Verwaltung, Auswärtige Angelegenheiten und oberste Staatsorgane. Jedes Individuum kann gemäß seiner nicht offenbarten Präferenzen konsumieren ohne zahlen zu müssen (freerider-Problem). Unter diesen Bedingungen findet sich kein Individuum bereit, die Produktion dieser Güter zu finanzieren. Daher muß der Staat diese Güter über Steuern finanzieren.

Es scheint fraglich, ob Weiterbildung als ein solchermaßen klassifiziertes Gut gelten kann und ob die staatliche Finanzierung der Weiterbildung daraus begründbar ist, läuft diese Begründung doch auf eine statische ex-post oder „post hoc ergo propter hoc“ Rechtfertigung hinaus. Denn erstens kann darauf verwiesen werden, daß auch private Güter anderen Individuen als dem Käufer Nutzen stiften können (z.B. Auto, Fernsehen, Zeitung). Ob Konsumrivalität und Ausschlußprinzip zum Tragen kommen, ist nämlich in erster Linie abhängig von der Art des Gutes (Verbrauchs- oder Gebrauchsgut) und dem Wohlwollen bzw. den Interaktionsstrukturen zwischen den Individuen. Jedenfalls beschreiben die genannten Prinzipien keine natürlichen Eigenschaften von Gütern.

Zweitens scheint offensichtlich, daß die Existenz von spezifisch öffentlichen Gütern auf historisch bedingte, aus politischen Auseinandersetzungen hervorgegangene politische Entscheidungen zurückzuführen ist. Es sind durchaus ei-



ne Reihe von privaten Gütern denkbar, die durch bewußte Außerkraftsetzung des Rivalitäts- und Ausschlußprinzips zu spezifisch öffentlichen Gütern, und umgekehrt öffentliche Güter, die durch bewußte Setzung der Prinzipien zu privaten Gütern würden. Demzufolge scheint die Charakterisierung der Weiterbildung als ein spezifisch öffentliches Gut nicht begründbar, denn diese Gutseigenschaft ist keine natürliche, sondern eine historische, politisch gesetzte und gesellschaftlich vermittelte Eigenschaft, die jederzeit via politische Entscheidung geändert werden kann, sofern es die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse erlauben.

Neben die These vom spezifisch öffentlichen Gut kann man die These vom gesellschaftlichen Nutzen der Weiterbildung stellen. Weiterbildung wirft einen gesellschaftlichen Nutzen ab, wenn sie externe Erträge (sog. Spillovers) erzeugt, die bei Dritten, bei Gruppen oder der Gesellschaft insgesamt Nutzen stiften. Wegen dieser sozialen Erträge und sozialen Nutzenstiftung heißen solche Güter soziale Güter. Soziale Güter werfen deshalb ein Versorgungsproblem auf, weil ihr gesellschaftlicher Nutzen die privaten Erträge übersteigt, die kaufkräftige Nachfrage sowie der Marktpreis jedoch lediglich die privaten Erträge reflektieren. Im Marktpreis werden die gesellschaftlichen Erträge des Gutes den Produzenten nicht honoriert, da der einzelne Nachfrager nicht bereit ist, auch für sie zu zahlen. Die Folge ist eine systematisch Unterversorgung mit Gütern dieser Art. M.a.W.: der gesellschaftliche Bedarf an diesen Gütern (so auch an Weiterbildung) ist größer als die kaufkräftige Nachfrage. Um den gesellschaftlichen Bedarf am Gut Weiterbildung zu decken, so lautet das Argument, muß der Staat die Versorgung der Gesellschaft mit diesem Gut übernehmen.

Unglücklicherweise gehen die Auffassungen über Ausmaß und Umfang der gesellschaftlichen Erträge von Bildung und Weiterbildung weit auseinander. Zu allem Unglück liegt keine überzeugende empirische Evidenz darüber vor, da die meisten sozialen Erträge sich der Quantifizierbarkeit entziehen. So bleibt der Spekulation Tür und Tor geöffnet. Friedman (1974) z.B. behauptet, daß die sozialen Erträge während der Elementar- und Primarbildung am höchsten sind, mit zunehmender weiterführender Bildung sinken, und daß berufliche wie tertiäre Erstausbildung und Weiterbildung überhaupt keine externen Erträge abwerfen. Staatliche Interventionen haben sich demzufolge auf die Subventionierung des Elementar- und Primarbereichs zu beschränken.

Nach Auffassung seiner Kritiker spielt Friedman die Bedeutung der externen Bildungserträge herunter. Sie präsentieren eine lange Liste von social benefits,



die sie als Folge aller Bildungsaktivitäten, also auch von Weiterbildung, vermuten (vgl. Weißhuhn 1977, S. 125 ff.). Danach könnte man z.B. für den Bereich Weiterbildung behaupten:

- (1) Weiterbildung fördert die Qualität gesellschaftlichen Lebens, steigert die Qualität des Konsums- und Freizeitverhaltens und die Qualität gesellschaftlicher Kommunikation,
- (2) Weiterbildung trägt bei zu sozialem Frieden und sozialer Solidarität, zur Toleranz gegenüber abweichenden Werten und Meinungen,
- (3) Weiterbildung stabilisiert und fördert die demokratische Lebensform,
- (4) Weiterbildung fördert die politische und soziale Partizipation im gesellschaftlichen Leben,
- (5) Weiterbildung fördert das Interesse für andere Mitmenschen und deren Probleme,
- (6) Weiterbildung fördert die Kreativität und den Erfindergeist,
- (7) Weiterbildung fördert den "guten" Staatsbürger,
- (8) Kinder werden durch gebildete Eltern besser gefördert (intergenerativer externer Effekt),
- (9) Weiterbildung stärkt den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft,
- (10) Weiterbildung fördert die Festigung eines gemeinsamen Wertesystems, ohne das eine Gesellschaft auf Dauer nicht existieren kann,
- (11) Weiterbildung formt die individuellen Präferenzen derart, daß die vorstehend genannten Attitüden Wertschätzung erfahren,
- (12) Weiterbildung fördert soziale und politische Führungskräfte, ohne die ein Gemeinwesen auf Dauer nicht bestehen kann,
- (13) Qualifizierte Führungskräfte und Mitarbeiter am Arbeitsplatz fördern das Arbeitsklima und die Produktivität ihrer Untergebenen bzw. Mitarbeiter,
- (14) Weiterbildung erhöht die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an neue Bedingungen im Arbeitsmarkt, entlastet Arbeitslosenversicherung und Staatshaushalt,
- (15) Weiterbildung fördert die Erwerbsbereitschaft von Frauen,
- (16) Weiterbildung senkt die Kriminalität in der Gesellschaft,
- (17) Weiterbildung beeinflusst die Einstellung zur Gesundheit,
- (18) Weiterbildung fördert die Autonomie des einzelnen,

- (19) Weiterbildung erhöht die Informationsverarbeitungskapazität der Individuen und trägt zu rationaleren Entscheidungen bei,
- (20) Weiterbildung erhöht den Versorgungsgrad der Gesellschaft mit Gütern und Dienstleistungen und damit die gesellschaftliche Wohlfahrt,
- (21) Weiterbildung vermittelt Orientierungen und Handlungskompetenzen, die die Individuen zur Entwicklung, Bewahrung oder Veränderung von Identität, zur Wahrnehmung von Interessen und zur Bewältigung der verschiedenen Rollenanforderungen in einem immer komplexer werdenden Lebenszusammenhang befähigen,
- (22) Weiterbildung trägt zum Abbau der Ungleichheit von Bildungs- und Lebenschancen, von Status und Einkommen bei und fördert dadurch den sozialen Frieden sowie die gesellschaftliche Stabilität.

Dieser Liste externen Nutzens von Weiterbildungsaktivitäten, die sowohl verlängert als auch ausdifferenziert werden könnte, kann mehrerlei entgegengehalten werden: Erstens sind externe Erträge nicht auf (Weiter-)Bildungsaktivitäten beschränkt, sondern sie können auch bei Sachinvestitionen auftreten, ohne daß dort nach dem Staat gerufen wird. Zweitens gibt es für keines der Beispiele eine befriedigende empirische Evidenz. Drittens kann daher die Existenz oder zumindest die Relevanz der aufgelisteten social benefits durchaus mit plausiblen Argumenten in Zweifel gezogen werden. Schließlich kann entgegenggehalten werden, daß diese sozialen Effekte ebenso gut anderen gesellschaftlichen Sozialisationsagenturen (Familie, Betrieb, Sportverein, peer-group usw.) zugerechnet werden könnten.

Als Fazit kann wohl festgehalten werden, daß die Theorie der spezifisch öffentlichen und der sozialen Güter kein überzeugendes Argument bereithält, mit dem ein starkes finanzielles Engagement des Staates in der Weiterbildung, z.B. die staatliche Vollfinanzierung der Weiterbildung plausibel begründet werden könnte.

Die bisher vorgestellten Argumente legen einerseits das Engagement des Staates im Bildungssektor nahe, sie lassen aber andererseits die Art dieses Engagements offen, das in der Spannweite von ordnungspolitischen Maßnahmen, von marktkonformen und marktinkonformen Interventionen bis hin zur Übernahme der Angebotserstellung durch den Staat selbst liegt. Die Argumente machen zwar die staatliche Finanzierung der Weiterbildung plausibel, nicht aber deren staatliche Produktion. Allokationstheoretisch sprechen nun zwei Gründe für eine solche Produktionslösung: zum einen das völlige Ausbleiben eines privaten Weiterbildungsangebots. Dies ist allerdings de facto

nicht der Fall. Der zweite Grund wäre die allokative Überlegenheit staatlicher Weiterbildungsproduktion und -finanzierung gegenüber einer freien oder staatlich korrigierten Marktallokation. Hierzu liegen bisher keine Vergleichsuntersuchungen vor. Folglich läßt sich zur Zeit kein ökonomisches Argument für, aber auch nicht gegen die staatliche Weiterbildungsproduktion vorbringen. Es ließe sich allenfalls politisch geltend machen, daß der freie Markt selbst aus politisch-ideologischen Gründen als Allokationsinstanz und als Ort der Leistungserstellung abgelehnt wird.

## **II. Mischversorgung und Mischfinanzierung in der Weiterbildung**

Die Vollversorgung, d.h. Vollfinanzierung und/oder Leistungserstellung der Weiterbildungsaktivitäten durch den Staat läßt sich, wie die vorstehende Diskussion deutlich machen sollte, nicht ökonomisch, sondern nur politisch oder politikwissenschaftlich begründen. Es fragt sich indessen, ob sich ökonomische bzw. wohlfahrtstheoretische Argumente aufspüren lassen, die eine Teilfinanzierung der Weiterbildung durch den Staat, also eine Mischfinanzierung, rechtfertigen können.

Geht man von der Hypothese aus, daß Weiterbildung nicht nur kurz- bis langfristige Kosten verursacht, sondern auch kurz- bis langfristigen Nutzen abwirft, dann lassen sich wohlfahrtstheoretisch zwei Begründungsmuster vortragen. Dem ersten zufolge sollen diejenigen Wirtschaftssubjekte, die aus Weiterbildungsaktivitäten Nutzen ziehen, an der Kostenlast, die zur Erzeugung dieses Nutzens entsteht, mittragen, und zwar in dem Ausmaß wie sie Nutznießer sind. Das Problem der Anwendung dieses sog. Äquivalenzprinzips besteht darin, die Nutzenindizenz, d.h. Ausmaß und Umfang der Nutzenziehung durch die verschiedenen Wirtschaftssubjekte, exakt zu bestimmen. Da dieses Zurechnungsproblem auf der Nutzenseite nicht lösbar ist, kann eine nutzenangemessene Verteilung der Kostenbelastung entweder gar nicht oder nur unter Zugrundelegung empirisch nicht überprüfbarer und damit spekulativer Hypothesen der Nutzenzurechnung erfolgen.

Dem zweiten wohlfahrtstheoretischen Argument zufolge sollten diejenigen Subjekte die Weiterbildungskosten tragen, die aufgrund ihrer ökonomischen und finanziellen Potenz am ehesten dazu in der Lage sind und unabhängig davon, ob und in welchem Umfang sie Nutzen aus der Weiterbildung ziehen (Leistungsfähigkeitsprinzip). Eine Kombination beider Prinzipien zu einem „leistungsfähigkeitsorientierten Äquivalenzprinzips“ wäre denkbar, indem das

Leistungsfähigkeitsprinzip auf der Grundlage des Äquivalenzprinzips zur Anwendung käme. Demzufolge würden nur die Wirtschaftssubjekte mit den Weiterbildungskosten belastet, die vermutlich auch Nutznießer der Weiterbildung wären, allerdings würde die Belastung selbst der Leistungsfähigkeit folgen, so daß leistungsstarke Nutznießer einen relativ höheren Kostenanteil zu tragen hätten als leistungsschwache Nutznießer.

Geht man vom Kriterium der Nutzenzurechnung (also des Äquivalenzprinzips) aus, so ist nahezu mit Sicherheit anzunehmen, daß im Falle beruflicher Weiterbildung die Partizipanten und die Beschäftigten einen hohen direkten Nutzen aus der beruflichen Weiterbildung ziehen. Damit ließe sich begründen, daß die Weiterbildungsnachfrager und die Beschäftigten (Betriebe) die Weiterbildungskosten zu finanzieren hätten. Folgt man der Auffassung, daß externe Erträge der beruflichen Weiterbildung nicht entstehen und demzufolge weder andere Wirtschaftssubjekte noch die Gesellschaft insgesamt indirekten Nutzen ziehen können, dann hätten gemäß dem Kriterium der Nutzenzurechnung die beiden genannten Gruppen die Kosten allein zu tragen. Die Lastenverteilung könnte dabei intentional eher dem Äquivalenz- oder eher dem Leistungsfähigkeitsprinzip folgen. Im Falle allgemeiner oder politischer Weiterbildung erscheint Weiterbildung ausschließlich als Konsum und es liegt zunächst nahe, die Teilnehmer ausschließlich als die Nutznießer zu identifizieren, die dem Äquivalenzprinzip zufolge auch allein die Finanzierungslast zu tragen hätten. Es wäre allenfalls eine nach Leistungsfähigkeit gestaffelte Finanzierungsbeteiligung unter ihnen denkbar.

Geht man indessen davon aus, daß auch allgemeine wie politische Weiterbildung externen Nutzen sowohl für die Beschäftigten als auch insbesondere für die Gesellschaft abwerfen, so wären nach dem Äquivalenzprinzip die Beschäftigten und der Staat an der Finanzierung dieser Weiterbildungsaktivitäten zu beteiligen, wobei natürlich auch hier das Zurechnungsproblem besteht.

Geht man allerdings grundsätzlich vom Leistungsfähigkeitsprinzip aus, so ist es im Prinzip für die Finanzierung gleichgültig, ob die Weiterbildungsaktivitäten beruflichen, allgemeinbildenden oder politisch-bildenden Charakter haben. In jedem Falle wären diejenigen Gruppen primär zur Finanzierung aller Weiterbildungsaktivitäten heranzuziehen, die ökonomisch potent sind: das wären sowohl ökonomisch potente Weiterbildungspartizipanten als auch finanzkräftige Beschäftigte (private und öffentliche Betriebe) als auch der Staat (bzw. die Gesamtheit der Steuerzahler).

In dem Falle, in dem aus Gründen der Nutzenzurechnung oder der Leistungsfähigkeit zwei oder mehr Gruppen an der Finanzierung der Weiterbildung zu beteiligen wären, bliebe der exakte Beteiligungsgrad unbestimmt. Die Verteilung der Finanzierungslast ist in jedem Falle eine empirische Frage und abhängig vom ökonomischen wie politischen Kräfteverhältnis der Finanziers. Es spricht einiges dafür zu vermuten, daß in Phasen ökonomischer Prosperität der Verhandlungsspielraum zugunsten der Weiterbildungsnachfrage größer ist, weil Beschäftigter und Staat eher bereit sind, einen größeren Finanzierungsanteil zu übernehmen. In rezessiven wirtschaftlichen Phasen mit sinkenden Gewinnen und wachsenden öffentlichen Haushaltsdefiziten kann eine Verringerung dieses Verhandlungsspielraumes vermutet werden. Wie seit 1981 beobachtbar, werden in solchen Phasen die Teilnehmer selber einen größeren Anteil der Finanzierungslast zu tragen oder einen Rückgang des Angebots in Kauf zu nehmen haben.

## **E. Zusammenfassung und Schluß**

Wie die vorstehende Diskussion gezeigt hat, lassen sich keine ökonomischen bzw. allokationstheoretischen Argumente finden, die eine Vollfinanzierung oder Angebotserstellung der organisierten Weiterbildung durch den Staat begründen könnten. Auch das Argument des gesellschaftlichen Nutzen bleibt letztlich wegen seines eher spekulativen Charakters stumpf.

Wohlfahrtstheoretisch scheint eine Begründung der Teil- bzw. Mitfinanzierung der Weiterbildung durch den Staat plausibler. Während bei Anwendung des Leistungsfähigkeitsprinzips die staatliche Teilfinanzierung unmittelbar evident ist, bleibt im Rahmen des Äquivalenzprinzips die Begründung des gesellschaftlichen Nutzens zwar empirisch ungestützt, doch gleichwohl plausibler. Über die Höhe der Teilfinanzierung durch den Staat ist in beiden Fällen damit noch nichts gesagt. Darüber wird im politischen Prozeß in Abhängigkeit der ökonomischen und politischen Kräfteverhältnisse entschieden, m.a.W.: über ein allgemeines oder besonderes öffentliches Interesse an der staatlichen Förderung der Weiterbildung muß im öffentlichen Diskurs immer wieder neu entschieden werden.

### Literaturverzeichnis

- Bodenhöfer, H. J.*: Gesamtwirtschaftliche Überlegungen zur Finanzierung der Weiterbildung, in: *Kuhlenkamp & Schütze* 1982, S. 174 ff. (Bodenhöfer 1982).
- Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft: Grund- und Strukturdaten 1991/92, Bonn 1991 (BMBW 1991).
- Deutsche Bundesbank: Monatsbericht Oktober 1997, 49. Jahrgang, Nr. 10, Frankfurt 1997 (Deutsche Bundesbank 1997).
- Friedman, M.*: Die Rolle des Staates im Erziehungswesen, in: *A. Hegelheimer* (Hg.), Texte zur Bildungsökonomie, Frankfurt – Berlin – Wien 1974, S. 180 ff. (Friedman 1974).
- Jonas, H.*: Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt a. M. 1982 (Jonas 1982).
- Kuhlenkamp, D./Schütze, H. G.* (Hg.): Kosten und Finanzierung der beruflichen und nichtberuflichen Weiterbildung, Frankfurt, Berlin, München 1982. (Kuhlenkamp & Schütze 1982).
- Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hg.): Evaluation der Weiterbildung, Soest 1997 (Landesinstitut 1997).
- Levin, H. M.*: Die Finanzierung periodischer Weiterbildung durch Bildungsgutscheine, in: *Kuhlenkamp & Schütze* 1982, S. 83-100 (Levin 1982).
- Individual Entitlements, in: *Levin, H.M. & Schütze, H.G.* (Hg.): Financing Recurrent Education. Strategies for Increasing Employment, Job Opportunities and Productivity, Beverly Hills - New Dehli - London 1983, S. 39-66 (Levin 1983).
- Timmermann, D.*: Das Staatsfinanzierungsmodell als Finanzierungsalternative für „Recurrent Education“, in: *Kuhlenkamp & Schütze* 1982, S. 113 ff. (Timmermann 1982 a).
- Mischfinanzierung der Berufsausbildung, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Sonderheft „Finanzielle Förderung der beruflichen Bildung“, Berlin, März 1982. (Timmermann 1982 b).
  - Bildungsmärkte oder Bildungsplanung, Mannheim 1987 (Timmermann 1987).
  - Das Verhältnis von öffentlicher und privater Verantwortung im Bildungs- und Erziehungswesen als ordnungspolitisches Problem, in: *Timmermann, D.* (Hg.): Bildung und Erziehung zwischen privater und öffentlicher Verantwortung, Bielefeld 1993, S. 5-15 (Timmermann 1993).
- Weißhuhn, G.*: Sozioökonomische Analyse von Bildungs- und Ausbildungsaktivitäten, Berlin 1977. (Weißhuhn 1977).



# **Sozialpolitik als rationale Herrschaft - Staatshilfe statt Selbsthilfe?<sup>1</sup>**

## **Vom neoklassischen zum dialogischen Paradigma in der Sozialpolitik**

Von Hans Peter Widmaier

### **A. Theorie und Praxis der Sozialpolitik**

Sozialpolitik steht heute wieder im Zentrum der öffentlichen Diskussion. Analyse durch Großprojekte und neue theoretische und politische Fragestellungen sind an der Tagesordnung. Fragen einer sozialpolitisch motivierten Bildungsexpansion wurden in den 60er Jahren zu Wahlkampfthemen. Heute stehen Probleme der Massenarbeitslosigkeit, der Rentenfinanzierung und der Jugendarbeitslosigkeit und ihrer Berufsnot im Zeichen der weltweiten Wirtschaftskrise im Vordergrund. Politiker entdecken eine „Neue Soziale Frage“, zu der sich die Wissenschaft und empirische Forscher freilich kontrovers äußern.<sup>2</sup> In Kreisen des „Strukturkonservatismus“ gar steht der Wohlfahrtsstaat selbst zur Disposition. Er sieht in der Erhaltung und Festigung der asymmetrischen Strukturen in Wirtschaft und Gesellschaft ein politisches Ziel. Die machtpolitische Auseinandersetzung zwischen diesen Gruppierungen und den Reformpolitikern wird darüber entscheiden, ob und in welcher Form der sozialstaatliche Auftrag zum Beispiel der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland (Art. 20 GG) aufgegriffen und in eine neue sozialstaatliche Realität umgesetzt wird. Unser Thema in diesem Zusammenhang besteht darin, in welcher Form die Wissenschaft in diesen Prozeß der machtpolitischen Auseinandersetzungen theoretisch und praktisch eingreifen kann.

---

<sup>1</sup> Wesentliche Teile dieses Beitrags entstanden unter Mitwirkung von Christian Wichert.

<sup>2</sup> Vgl. *Geissler* 1976; *Widmaier* (Hg.) 1978.



Denn zunächst muß man konstatieren, daß es um eine Theorie der Sozialpolitik - die wohlfahrtstheoretisch und produktionstheoretisch begründet ist - schlecht steht. Eine umfassende Sozialberichterstattung ohne eine dem empirischen Aufwand gemäße theoretische Reflexion steht neben einer eher emotional denn wissenschaftlich begründeten „Sozialen Indikatorenbewegung“<sup>3</sup>. Im Vordergrund steht die pragmatische Geschäftigkeit der sozialpolitischen Instanzen und das kaum noch durchschaubare Raffinement der juristischen und monetären Einkleidung sozialer Probleme. Damit werden die restaurativen Tendenzen der Sozialpolitik nur verdeckt und die ambivalente Bewertung im politischen Tagesgeschäft wird geradezu provoziert: einmal als Sozialkonsum denunziert - ein andermal als Sozialinvestition gelobt - wird die Strategie der „Sozialen Demontage“ zum Wahlslogan und in die Tat umgesetzt.

Der Diskussion um die wohlfahrtsstaatliche Tätigkeit in Ländern wie den Vereinigten Staaten von Amerika, Schweden, aber auch der Bundesrepublik fehlt bisher die theoretische Fundierung, die normative Basis. Sie blieb pragmatisch orientierte Wahlpolitik oder Krisenmanagement oder folgte den Legitimationszwängen wohlfahrtsstaatlicher Gesellschaftsformationen. Wie ist diese Entwicklung zu erklären? Ein knapper *dogmengeschichtlicher Exkurs* mag nicht ohne Bedeutung sein.

Die *Merkantilistik* - der Mentalität nach eine Art „Freibeuteransatz“ - schließt meines Erachtens eine staatliche Sozialpolitik *per definitionem* aus. Ihre Zielvorstellung ist die Schaffung nationalen Reichtums durch einen forcierten Handelskapitalismus. Noch liegt die Sorge für Arme und Schwache weitgehend bei der Kirche, wird durch familiäre Bindungen erhalten und durch die regionalen Einheiten (Gemeinden, Städte u. a.) bewältigt.

Auch die *klassische Nationalökonomie* liefert uns keine Theorie der Sozialpolitik, die sowohl das Bedürfnis nach sozialer Sicherheit als auch die produktionspolitische Notwendigkeit in ihrem Ansatz berücksichtigt. Dabei hätte sie erste Ansatzpunkte in ihrer Reproduktionskostentheorie der Arbeit und in ihrer Theorie funktionaler staatlicher Interventionen gehabt.<sup>4</sup> Staatstheoretisch dachten die Klassiker freilich inkonsequent, da sie den Utilitarismus und das Naturrecht miteinander vermengten. Zugleich mag ihre polemische Wendung gegen die Merkantilistik mit ihrer staatlichen Intervention im Bereich des Wirtschaftens und ihre Suche nach wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten einen Erklä-

---

<sup>3</sup> Vgl. Zapf 1974, 1975, 1976, 1977.

<sup>4</sup> Vgl. Robbins 1965.

rungsgrund für das Fehlen einer Theorie der Sozialpolitik abgeben. Bestand doch ihr erklärtes Ziel darin, die „natürlichen“ Gesetze der Produktion, Verteilung und Zirkulation aufzuspüren und theoretisch zu fassen. Eine prästabilisierte Harmonie, die die individuellen Handlungen der Mitglieder einer Gesellschaft zur Gesamtwohlfahrt führt (oder deren Ergebnis ist), braucht keine staatliche Sozialpolitik. Die Klassik ist das „Modell einer Sklavenwirtschaft“<sup>5</sup>.

Der sozialpolitische Impetus und das sozialpolitische Engagement der *deutschen Kathedersozialisten* des Vereins für Socialpolitik von 1873 (Schmoller u. a.) versandete im theoriefernen Historismus und dem sozialpolitischen Pragmatismus jener Tage<sup>6</sup>.

Auch der *Institutionalismus* von Veblen über Myrdal bis Galbraith ist zwar durch sozialpolitisches Engagement gekennzeichnet, doch erliegt er in weiten Bereichen dem Theoriedefizit deskriptiver Verfahren und psychologisierender Deutungen. Trotz seiner oft plausiblen Interpretationen tagespolitischen Geschehens fällt er meines Erachtens für eine theoretische Begründung sozialpolitischen Handelns aus.<sup>7</sup>

Im *Sozialismus* finden wir eine sozialpolitische Begründung von Sozialpolitik nur bei den Revisionisten, während die orthodoxe Position den Gegensatz von Arbeit und Kapital als antagonistisch interpretiert.<sup>8</sup>

Die *Neoklassik* ist zunächst einmal prinzipiell deshalb asozial, weil sie mit einer Axiomatik des Wirtschaftens ohne soziale Bedingtheit auskommt. Die Bedürfnisse fallen ebenso vom Himmel („unbefleckte Empfängnis der Indifferenzkurve“) wie der technische Fortschritt („measure of our ignorance“). Dies geschieht, obwohl die Neoklassik der Intention nach eine Allokationstheorie, die von den individuellen Bedürfnissen her gesteuert ist, sein soll.

Keynes - in seiner Mischform aus merkantilistischen und neoklassischen Theorieelementen - schillert eigentümlich: Gleichgewicht bei Unterbeschäftigung ist asozial; gleichzeitig enthält sein Konzept sozialpolitische Aspekte, wenn er beispielsweise über die Möglichkeiten der Arbeitsbeschaffung reflektiert und konkrete sozialpolitische Vorschläge macht (Arbeit um der Be-

---

<sup>5</sup> Vgl. *Riese* 1977.

<sup>6</sup> Vgl. *Salin* 1967.

<sup>7</sup> Vgl. aber die abweichenden Positionen von Reuter und Schellschmidt in diesem Band.

<sup>8</sup> Vgl. *Müller / Neusüss* 1970.

schäftigung willen). Wie wichtig - bei einer dynamischen Interpretation<sup>9</sup> - seine Einsichten in den zyklischen Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung eines kapitalistischen Systems auch sein mögen, eine systematische Theorie des Wohlfahrtsstaates entwickelt er nicht und hat sich wohl auch nicht intendiert.

*Die Entwicklung einer Theorie der Sozialpolitik des Wohlfahrtsstaates bleibt ein Problem, das es zu lösen gilt.* Gelingt dies im Rahmen der orthodoxen Nationalökonomie oder bedarf es der Grenzüberschreitung in ein anderes Paradigma?

### **I. Die okzidentale Sonderentwicklung von Wirtschaft und bürgerlicher Lebensführung**

Zu Beginn lohnt es sich also, einen Blick zurückzuwerfen auf die okzidentale Sonderentwicklung von Wirtschaft und bürgerlicher Lebensführung (Max Weber), den damit verbundenen Rationalismus der okzidentalen Kultur als einem „Rationalismus der Weltbeherrschung“<sup>10</sup>.

In Webers Erklärungsversuch entsteht historisch der Begriff der Zweckrationalität aus dem Wechselspiel zwischen der Form des Kapitalismus und dem damit verbundenen Geist. Dabei mündet die Form ein in die marktmäßige Kapitalverwertung im Rahmen rationaler Betriebsorganisation auf der Grundlage formell freier Arbeit. Es geht zum einen um die Entwicklung des Marktes und die Organisation der Produktion unter besonderer Berücksichtigung der Organisation formell freier Arbeit, um den Wechsel vom Bedarfsdeckungsprinzip zum Erwerbsprinzip. Zum anderen wird die Entstehung des spezifischen Geistes des Kapitalismus als Geist innerweltlicher Askese und Entwicklung hin zu einer säkularen bürgerlichen Lebensführung analysiert.

Dabei stehen Form und Geist, Institution und Motivation weder in einem Verhältnis einseitiger Deduktion noch in einem der einseitigen Determination. Dieser Vorgang (des Wechselspiels von Form und Geist) muß vielmehr als ein selektives Muster der Umsetzung kulturellen Rationalitätspotentials begriffen werden. Differenzieren sich durch die Rationalisierung der Weltbilder die kognitiven, normativen und expressiven Bestandteile der Kultur aus, so führt die kulturelle Rationalisierung zur thematischen Verfügbarkeit dieser Tatsache sowie zu auf dieser Tatsache aufbauenden Deutungen auf der Ebene der Bewußt-

---

<sup>9</sup> Vgl. *Leijonhufvud* 1966, 1973.

<sup>10</sup> Vgl. *Schluchter* 1991, Bd. 2: S. 406.

seinsstrukturen. Die so mögliche gesellschaftliche Rationalisierung in Form des Wechselspiels von Form und Geist bedeutet dann die dementsprechend angemessene institutionelle Verkörperung dieses kulturellen Rationalitätspotentials.

Zu unterscheiden ist also der jeweilige Grad der Dezentrierung der Weltbildstrukturen von der Systematisierung des einhergehenden status quo. Bildet der Rationalisierungsgrad der Weltbildstrukturen den thematischen Horizont, so geht mit einer weitergehenden Differenzierung die kategoriale Entwertung bestimmter Ideen einher (z. B. heils-charismatisch legitimierter Absolutismus). Selektiv ist die sich einstellende neue Systematisierung des status quo insofern, als die Möglichkeit an sich noch nichts über die Art und Weise ihrer Nutzung aussagt.

Damit gewinnen wir einen Blick auf die kulturellen, institutionellen und motivationalen Voraussetzungen, die dem Begriff der bürgerlichen Zweckrationalität Max Webers zugrunde liegen. Wir greifen dabei auf ein bei Max Weber vorgebildetes Phasenschema<sup>11</sup> zurück, das diesen Prozeß hin zu einem modernen Weltverständnis durch vier Transformationsphasen recht gut illustriert: Ausgangspunkt ist die christliche Einheitskultur des Mittelalters. Sie entsteht durch die Überwindung der inneren Unverbundenheit von Reichskirche und spätantiken Imperium durch die Patrimonialherren und eine regionalisierte Kirche. Mit der Reichsgründung und der Wiederbelebung der Universalkirche trennt sich die Kirche vom Staat. Der Staat aber trennt sich nicht im selben Maß von der Kirche.

1. Phase: Aus der päpstlichen, feudalen und städtischen Revolution im Mittelalter entstehen vom 11. bis 15. Jahrhundert drei Konflikte, die zugleich ursächlich sind für den okzidentalen Sonderweg:

- der Konflikt zwischen bürokratischer Kirchenorganisation und politischem Verband;
- der innerreligiöse Konflikt zwischen Personalcharisma und Amtscharisma;
- der innerpolitische Konflikt zwischen feudalen Herrschaftsformen und Ständestaat.

Alle drei Konflikte zusammengekommen sprengen die relativ einheitliche mittelalterliche Kultur und stehen für eine Dezentrierung des Weltbildes. Be-

---

<sup>11</sup> Vgl. Schluchter 1991, Bd. 2: S. 407 ff.

darfsdeckungsprinzip und Erwerbsprinzip beginnen, miteinander um die Vorherrschaft zu konkurrieren.

Die Anordnungen der Zentralgewalt, die sowohl den einzelnen Grundherrn gegenüber seinem in Not geratenen Abhängigen verpflichten, als auch die Kirche zur Verwendung des Zehnten für die Armenfürsorge anhalten, verlieren in dem Maße ihre bindende Wirkung, wie sich eine immer weniger regionalisierte Kirche gegenüber dem obersten Patrimonialherrn emanzipiert und das einhergehende Legitimationsdefizit der politischen Gewalt durch das Aufkommen des Kontraktstaatsgedankens ausgeglichen wird. Die sozialpolitische Ausfallbürgschaft dieser Entwicklung übernehmen die - materiell auch nicht gerade üppig ausgestatteten - gesellschaftlichen Primärgruppen vor Ort, die Familien, die Nachbarschaft, die Gemeinden.<sup>12</sup>

Die mit der feudalen Grundherrschaft einhergehende, erzwungene Überschußwirtschaft, dient aber nicht nur der wirtschaftlichen Absicherung der zahlreichen Gruppen der Feudalherren, sondern ist auch eine wichtige Voraussetzung für eine Arbeitsteilung, die wiederum die Möglichkeit zur Entwicklung eines selbständigen Gewerbes markiert. Neben einem „Markt“ für Agrarprodukte rückt der „Markt“ für gewerbliche Produkte in den Bereich der möglichen gesellschaftlichen Institutionen. Die in den militärischen und amtlichen Verband eingebundenen politischen und grundherrlichen Gewalthaber konzessionieren Städtegründungen aus primär ökonomischen Motiven.<sup>13</sup> Die zunehmende Autonomie der Stadt des okzidentalen Mittelalters, die Verweltlichung des Kontraktstaatsgedankens in den Mauern der nachkarolingischen Stadt des Mittelalters, ist zum einen darauf zurückzuführen, daß die „außerstädtischen Gewalthaber - das war das einzige *durchgehend* Entscheidende - noch nicht über denjenigen geschulten Apparat von Beamten verfügten, um das Bedürfnis nach *Verwaltung* städtischer Angelegenheiten auch nur so weit befriedigen zu können, als es *ihr eigenes* Interesse an der ökonomischen Entwicklung der Stadt verlangte“<sup>14</sup> und sich insofern der Einmischung in die Angelegenheiten der Bürger enthalten. Zum anderen ist die Machtkonkurrenz der Gewalthaber untereinander, „namentlich aber die Machtkonkurrenz der Zentralgewalt mit den großen Vasallen und der hierokratischen Gewalt der Kirche“ von entschei-

---

<sup>12</sup> Vgl. Henning 1985, Bd. 1: S. 13 ff.

<sup>13</sup> Vgl. Weber 1980, S. 803.

<sup>14</sup> Weber 1980, S. 804.

dender Bedeutung, „zumal innerhalb dieser Konkurrenz das Bündnis mit der Geldmacht der Bürger Vorteile versprechen konnte“.<sup>15</sup>

Das institutionelle Arrangement der Stadt, als Ausdruck eines fortgeschrittenen Rationalisierungsgrads der Weltbildstrukturen, bedeutet auch eine diesem phylogenetischen Niveau angemessene Sozialpolitik. Die Städtegründungsperiode wirkt auf die Bindungen innerhalb der die Fürsorge leistenden Primärgruppen destabilisierend, „so daß die Unterstützung der Armen nicht mehr im ausreichenden Maße auf genannte Weise möglich war, zumal da sich in den Städten die Armen auch stärker ansammelten als auf dem Dorfe (wo sie in erster Linie Naturalabgaben, aber keine Geldabgaben erwarten konnten)“.<sup>16</sup> Zwar ist die Verteilung von kirchlichen Almosen, von Stiftungseinnahmen, von Gaben der Mitbürger, d. h. die Leistung ohne vorherige Gegenleistung das hervorstechendste Charakteristikum der mittelalterlichen Sozialpolitik, doch treten solidarische, an eine kodifizierte Mitgliedschaftsrolle gebundene Unterstützungsleistungen hinzu. Diese politisch-ökonomischen, also weltlichen Korporationen, deren bekanntestes Beispiel das Zunftwesen darstellt, „erhielten ihre materielle Absicherung durch bei Bedarf festgesetzte Umlagen, seltener durch Vorauszahlungen, d. h. durch beitragsartige Leistungen. Ausgezahlt wurde nur bei Bedürftigkeit, d. h. es entstand kein Anspruch auf Leistung. Auch bei Bedürftigkeit war genau festgelegt, was und wie lange zu zahlen war“.<sup>17</sup>

Eine mit der zunehmenden Komplexität von Gesellschaft funktional notwendige Rationalisierung der Sozialpolitik äußert sich also im Okzident in einer Formalisierung der Leistungsbedingungen, der Vereinheitlichung individueller Schicksale zu „Tatbeständen“. Diese Regelmäßigkeit reproduziert sich auch im instrumentellen Aspekt einer rationalisierten Sozialpolitik, in ihrer Monetarisierung. Grundlage dieser Sozialpolitik ist aber eine Solidarität, die sich „einer relativen Offenheit der sozialen Beziehungen nach innen“ verdankt, „für die nicht zuletzt das Christentum die ideellen Grundlagen bot“.<sup>18</sup>

2. Phase: Die Transformationsphase vom 16. bis 18. Jahrhundert stellt nun eine Systematisierung, ein selektives Muster gemäß der erreichten Dezentrierung des Weltbildes dar. Sie ist primär eine Gesinnungsrevolution. Es besteht jedoch eine Wahlverwandtschaft zwischen dem Geist (protestantische Ethik)

---

<sup>15</sup> Weber 1980, S. 804.

<sup>16</sup> Henning 1985, Bd. 1: S. 122.

<sup>17</sup> Henning 1985, Bd. 1: S. 123.

<sup>18</sup> Schluchter 1991, Bd. 2: S. 468.

des entstehenden Kapitalismus und den - mitunter früher entstandenen - Formen. So wird z. B. auf der Basis der thematischen Verfügbarkeit der mönchischen Arbeitsaskese der Berufsmensch hervorgebracht, der gezwungen ist, das Leben insgesamt als Materie der Bewährung zur Erlangung eines stets ungewissen Gnadenstandes zu begreifen. Das Ökonomische erlangt damit eine innere Verbindung zum Heilsschicksal. „Die innere Vereinsamung des Individuums und das Verständnis des Nächsten als eines in strategischen Handlungszusammenhängen Neutralisierten sind die beiden augenfälligsten Konsequenzen.“<sup>19</sup>

Diese veränderte Wahrnehmung des eigenen „Ichs“ an sich und in seinem Verhältnis zum Gegenüber, dem „Du“, bedeuten die Zerstörung einer aus christlichen Wurzeln gespeisten Solidarität als ungeschriebene, aber gleichwohl tragfähige, weil gesellschaftlich konsenterte Grundlage von Sozialpolitik.. Nur über längere Zeit ortsansässige Arme kommen in den Genuß von Hilfsleistungen. Zwar soll die Armenversorgung verstetigt, der arbeitsunwillige Arme aber zum Arbeiten angehalten werden. „Die Bedürftigkeit des Armen und nicht die Erringung des Seelenheils des Spenders waren wichtig.“<sup>20</sup>

Es ist die Etablierung des Rechts als (zweck-) rationales gesellschaftliches Steuerungsmedium, die die Ausfallbürgschaft eines abnehmenden normativen Hintergrundkonsenses im Alltag einer immer differenzierteren Gesellschaft übernimmt, den subjektivierten, d. h. jetzt kontingenten ethischen Vorstellungen der Individuen gesellschaftliche Handlungswirksamkeit verleiht. Freilich muß ein - dem jeweiligen Rationalitätsniveau angemessener - normativer Konsens bezüglich der Rechtsetzung postuliert werden, nicht aber für die Rechtsdurchsetzung. Bei der Befolgung einer Norm herrscht Motivfreiheit. Recht hat also eine Komplexitätserhaltende und eine Komplexitätsreduzierende Funktion.<sup>21</sup> Diese Entwicklung bedeutet eine weitere gesellschaftliche Systematisierung des bereits in der Verweltlichung des Kontraktstaatsgedankens zum Ausdruck kommenden kulturellen Rationalitätspotentials. „Denn dadurch kam ein Organisations- und Legitimationsprinzip ins Spiel, das sich nicht mit dem des Lehensfeudalismus, des kirchlichen Amtscharismatismus oder des mönchischen Personalcharismatismus deckte: die anstaltsmäßige Organisation weltlicher Verbände und ihre demokratische Legitimation.“<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> *Habermas* 1987, Bd. 1: S. 310.

<sup>20</sup> *Henning* 1985, Bd. 1: S. 229.

<sup>21</sup> Vgl. *Habermas* 1992.

<sup>22</sup> *Schluchter* 1991, Bd. 2: S. 473.



Es ist also nicht verwunderlich, daß mit dem 16. Jahrhundert die Juristen in den Verwaltungen der Städte die Armenfürsorge gesetzlich regeln. Eine sich vervollkommnende Bürokratie geht hier, unter Beibehaltung der Monetarisierung sozialer Leistungen, mit deren Zentralisierung einher. Schließlich schreiben die Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577 das Subsidiaritätsprinzip fest. „Die Landesherrn sollten erst dann zuständig werden, wenn die Gemeinden (einschließlich der Städte) ihre Hilfsmöglichkeiten erschöpft hatten.“<sup>23</sup> Die Wirksamkeit der sozialpolitischen Maßnahmen ist aber gering: die Gruppe der hilfsbedürftigen Personen in Stadt und Land wächst stetig.

Erst die gesellschaftsmächtige Entbindung und Zusammenführung des kulturellen Rationalitätspotentials auf den Ebenen von Gesellschaft und Persönlichkeit ermöglicht es also einem Teilnehmer, den Begriff der Zweckrationalität als ein gesellschaftliches Strukturprinzip zu rekonstruieren. Die durch die „2. Phase“ beschriebene Systematisierung der dezentrierten Weltbildstrukturen mündet demnach in die inneren historischen Vorbedingungen. Die kapitalistische Form und der protestantische Geist steigern sich gegenseitig.

3. Phase: Die Transformation im 19. und 20. Jahrhundert bedeutet den Sieg des rational organisierten, mechanisierten Betriebskapitalismus bei formell freier Arbeit und Entwicklung der Verkehrswirtschaft (Märkte und nationale Geldschöpfung). Das Bedarfsdeckungsprinzip wird endgültig vom Erwerbsprinzip abgelöst. Die politisch stratifizierte Klassengesellschaft wird durch die ökonomisch konstituierte ersetzt. Es „vollzieht sich die eigengesetzliche Entwicklung der ökonomischen und der politischen Lebensordnung, die die Struktur der bürgerlichen Gesellschaft bestimmen, nach Maßgabe formaler Rationalität“.<sup>24</sup> Zur Befolgung dieses zweckrationalen Imperativs bedarf es auch keiner protestantischen Ethik mehr. Die Idee der Berufsbewährung, die Idee der Hingabe an eine Sache ist säkularisiert. Die ethische Konnotation dieser Idee wird durch einen instrumentell verstandenen Utilitarismus ersetzt.

Die Industrialisierungsphase der Jahre 1835 bis 1873 geht zunächst mit Verbesserungen der Arbeitsplatzbedingungen, wie der Kinder- und Frauenarbeit einher. Angestoßen durch die abnehmende Tauglichkeit der preußischen Rekruten wird dort am 9. März 1839 ein Gesetz der Ministerialbürokratie zum Schutz der Jugendlichen beschlossen. (In Preußen wird 1808 zunächst ein fast allgemeines, gleiches, direktes und geheimes Männerwahlrecht eingeführt.)

---

<sup>23</sup> Henning 1985, Bd. 1: S. 230.

<sup>24</sup> Habermas 1987, Bd. 1: S. 329.



Einmal abgesehen von den ohnehin geringen Einschränkungen, scheitert die Rechtsdurchsetzung zum einen an mangelnder Kontrolle, bilden doch örtliche Beamte, Handwerker, Fabrikanten und Kaufleute, sowie vier willkürlich zu bestimmende, kündbare Arbeitnehmer die „Kontrollinstanz“ des Gewerberats. Zum anderen begründen zu milde Strafen ihr Scheitern, da die Höchststrafe im Wiederholungsfall durch die einjährige gesetzeswidrige Beschäftigung eines Jugendlichen bereits überkompensiert wird. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts eröffnet dann der Staat den Gemeinden die Möglichkeit, Hilfskassen nach dem Versicherungsprinzip einzurichten, die dann für die gewerbliche Wirtschaft des Ortes obligatorisch werden.<sup>25</sup> Hilfe kann der - z. B. im Gefolge der schlechten Arbeitsplatzbedingungen - in Not geratene Lohnarbeiter in dieser Zeit also von der Gemeinde, aber auch von „Arbeiterselbsthilfegruppen“ oder von betrieblichen sozialen Einrichtungen erwarten. Während die Gemeinden hauptsächlich die Armengesetzgebung der vorindustriellen Zeit fortführen, bezeichnen die Unterstützungskassen der Arbeiter eine aus individueller Not heraus geschaffene Selbsthilfegruppe, wenngleich die Hilfe primär monetärer Art ist. Obwohl allein in Preußen zwischen 1800 und 1847 insgesamt 66 Unterstützungskassen entstehen, scheitert Lassalle mit der 1863 erstmals geäußerten Idee ihrer Aufstufung zur „Deutschen Arbeiterversicherungsgesellschaft“. Eine nur unzureichend ausgebildete Solidarität innerhalb der Arbeiterschaft ist, neben dem Widerstand Marxens und seiner Anhänger sowie den - trotz der Koalitionsfreiheit von 1869 - andauernden staatlichen Pressionen der Grund dafür. Interessant ist, daß die sozialen Einrichtungen vereinzelter Betriebe, die doch insgesamt der Qualitätssicherung des Faktors Arbeit dienen sollen, mehr bieten als monetäre Leistungen und Anreize - bis hin zur Seelsorge, zu geistigen und sittlichen Ausbildungen.<sup>26</sup>

Es ist schließlich die Verbindung von Sozialistengesetz und Sozialgesetzgebung, von Rechtsetzung und professionalisierter Anwendung des Steuerungsmediums Recht auf den Bereich der Sozialpolitik, die die strukturelle Möglichkeit des Wachstums einer Solidarität innerhalb der Arbeiterschaft in der Phase des Ausbaus der Industrie verstellt. Für die konkreten, sich über das Rechtsmedium - in Form von Leistungsansprüchen - mitteilenden Normen der Sozialgesetzgebung kann ein Konsens der Arbeiterschaft behauptet werden. Vor dem Hintergrund dieses großartigen Zugeständnisses wird übersehen, daß die staatliche Patronage der Sozialpolitik im Einklang mit dem legalen Charakter des

---

<sup>25</sup> Vgl. Henning 1985, Bd. 2: S. 198.

<sup>26</sup> Vgl. Henning 1985, Bd. 2: S. 192 ff.

Transformationsmechanismus eben auch die Perspektive, die Art und Weise präjudiziert, in der individuelle Bedürfnisse auf absehbare Zeit sozialpolitisch in Betracht kommen. Sozialpolitik wird zur sozialen Kontrolle eingesetzt. Die Notwendigkeit, den Bedarf an Sozialpolitik zu decken, ergibt sich aus der Gefährdung des sozialen Friedens, d. h. des politischen und ökonomischen status quo.

Wird also in dieser Zeit das Gehäuse der neuen Hörigkeit geschaffen, wie Max Weber vermutet? Der Schlüssel zur Analyse der Versteinierung durch die kapitalistische Entwicklung ist die sich entfaltende legale Herrschaft in der Form der Bürokratisierung, die nach Weber alle Teilordnungen einer Ordnungskonfiguration im Zeitalter des Hochkapitalismus ergreift.<sup>27</sup>

Reproduziert sie letztlich nur - variantenreich - den formal-rationalen Systemimperativ? Kann also letztlich das Funktionieren einer modernen, pluralen Massengesellschaft in einer konsequenten individuell zweckrationalen Terminologie rekonstruiert werden?

4. Phase: Wie angeführt, kennt schon das Deutsche Reich der „Gründerzeit“ die Anfänge des Interventionsstaates als wirtschaftsregulierenden Verband sowie später Teilverbände, wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Wirtschaftspolitik zur materiellen Wirtschaftsregulierung betreiben. Prima facie entstehen also in Form von „sozialen Besitzständen“ Schranken für die formale Wirtschaftsrationalität. Formale und materiale Rationalität fallen auseinander.

Durch die Beteiligung der Arbeiterschaft am Verfahren der Rechtsetzung in der parlamentarischen Demokratie der Weimarer Republik, wandelt sich die Sozialpolitik dem Anspruch nach von einer Schutz- zur ausgleichenden Gesellschaftspolitik. Trotzdem wird der eingeschlagene Kurs der Monetarisierung, Bürokratisierung und Zentralisierung staatlicher Sozialpolitik beibehalten. Daran hat sich bis heute kaum etwas geändert.

In der Konsequenz des Weberschen Ansatzes gesellschaftlicher Rationalisierung sind wenigstens zwei Deutungen denkbar:

Erstens: Die vom politischen und ökonomischen System angesonnene objektivierende Einstellung wird vom Individuum übernommen und individuell-utilitaristisch gewendet (Ökonomik). Dies bedeutet die Anwendung eines Prinzips auf beliebige Werte, letztlich also den Verlust des direkten Bezugs auf

---

<sup>27</sup> Vgl. Schluchter 1991, Bd. 2: S. 504 f.

gemeinsame Wertorientierungen. Die Anwendung des Prinzips selbst erfolgt also nicht reflexiv. Eine konsequente, d. h. sich ihres individuell-utilitaristischen Charakters bewußte Anwendung dieses Prinzips müßte aber in der Lage sein, das Funktionieren von Demokratie in individuell-zweckrationaler Begrifflichkeit zu erläutern (vgl. den folgenden Abschnitt). Nur wenn dies gelingt, ist die ökonomische Theorie der Demokratie die Theorie der Demokratie. Gesellschaftliche Integration kann dann, unter Absehung von - jenseits des Nutzenmaximierungspostulats liegender - stets kontingent aufeinandertreffender Wertorientierungen plausibilisiert werden.

Zweitens: Die materiale Wirtschaftsregulierung ist letztlich durch die formale Wirtschaftsrationalität begrenzt, d. h. die erwähnten Schranken stellen tatsächlich nur die zweite Seite derselben Medaille dar. Die Art und Weise der Befriedigung politisch artikulierter Bedürfnisse kommt dann mit den Erfordernissen eines umfassenden wirtschaftlichen Effizienzbegriffs - der z. B. die Rolle des sozialen Friedens als Produktionsfaktor einschließt - vollständig zur Deckung. Dies bedeutet, daß andere Orientierungen als eine utilitaristisch gedeutete, letztlich aber wirtschaftlich determinierte Zweckrationalität gesellschaftlich nicht mehr strukturbildend wirken - was eine vollständige ökonomische Konditionierung des Individuums impliziert (vgl. den übernächsten Abschnitt).

In beiden Fällen stellen weitestgehende Monetarisierung und Zentralisierung sozialer Leistungen in der Tat die Kennzeichen einer rationalen Sozialstaatsbürokratie dar.

## **II. Das „Teufel-Beelzebub-Dilemma“ oder die individuell-utilitaristisch gewendete Zweckrationalität als Verhaltenshypothese**

In bezug auf die erste Deutung des Weberschen Ansatzes ist darauf aufmerksam zu machen, daß Form und Geist der ökonomischen Profession über die thematische Verfügbarkeit der Bestandteile von „Zweckrationalität“ selbst auf ihre kulturhistorische Bedingtheit verweisen.

Der historisch entstandene Begriff der Zweckrationalität - entstanden aus der Ehe zwischen kapitalistischer Form und kapitalistischem Geist - wird zum harten Kern der modernen Wirtschaftstheorie, zum Leitbild wirtschaftlichen Handelns schlechthin; schließlich wird er überhöht zu einem allgemeinen sozialwissenschaftlichen Verfahren im Rahmen des methodologischen Individualismus: „Menschen verhalten sich nicht grundsätzlich anders, wenn sie soziale

und politische Probleme lösen, als wenn sie wirtschaftliche oder juristische Aufgaben angehen“.<sup>28</sup>

Hier nimmt der Imperialismus der Nationalökonomie, die „Rationalität der Weltbeherrschung“, der Pan-Ökonomismus Gestalt an: Je mehr Markt sich im Sinne des Erwerbsprinzips entwickelt, desto mehr Staat wird benötigt, und sei es auch nur zur Veranstaltung von Märkten.<sup>29</sup> Marktversagen erzeugt bürokratische, wirtschaftspolitische und sozialpolitische Eingriffe: Marktversagen im Bereich der economies of scale, der Entstehung von Oligopolen und Monopolen, aber auch im Bereich konjunktureller Schwankungen und Wachstumsstörungen sowie der Entwicklung externer Effekte und des Bedarfs an kollektiven Gütern. Dies bedeutet immer mehr Staat und politische Eingriffe in der Tendenz.

Das ist ein Teufel-Beelzebub-Dilemma! Zeigen uns doch die ökonomischen Theorien von Politik und Bürokratie eher Politik- und Bürokratieversagen an. Während z. B. Anthony Downs<sup>30</sup> die von der individuell-utilitaristisch gewendeten Zweckrationalität penetrierten Präferenzen der Bürokraten in substantieller Hinsicht noch in „rein selbstinteressiert“ und „gemischt“ unterscheidet, ergibt sich der eine Maximand bei William A. Niskanen<sup>31</sup> als positiv monotone Funktion der „rein selbstinteressierten“ bürokratischen Präferenzen. Allerdings legt auch Downs schon auf der Ebene der Präferenzen die altruistischen durch die egoistischen Ziele aus.<sup>32</sup> Entscheidend ist, daß die keineswegs trivialen, aber wenigstens in der Tendenz Ineffizienz anzeigenden wohlfahrtsökonomischen Ergebnisse sich tautologisch - unter stillschweigender Zugrundelegung der ökonomischen Verhaltenshypothese - aus der jeweiligen intuitiven Plausibilisierung der Präferenzen des Bürokraten und der Randbedingungen ergeben.

---

<sup>28</sup> Kirchgässner 1991, S. 2.

<sup>29</sup> vgl. z.B. Frank 1983, S. 257 ff., insb. S. 273 ff, sowie Bärsch/Frank 1985, S. 141ff

<sup>30</sup> Downs 1965, S. 439 ff. Der Rückgriff auf diesen gerafften „Klassiker“ erscheint hier aufgrund der Unverstelltheit der Argumentation und ihres Anspruchs zweckdienlich: „Some of my hypotheses appear universal enough to be classified as laws *a la* Parkinson“.

<sup>31</sup> Niskanen 1968, S. 293 ff. Inzwischen geht Niskanen von der Maximierung des diskretionären Budgets bei *grundsätzlich* ineffizienter Produktion aus. Ders. 1994, S. 274.

<sup>32</sup> Downs 1965, S. 442: „However, like advocates and zealots, they (statesmen, d. Verf.) seek power and prestige for personal as well as altruistic reasons, since they enjoy having influence upon important policies“.

Ähnliches vermittelt uns eine ökonomische Theorie der Demokratie. Die Übertragung der ökonomischen Perspektive auf den demokratischen Prozeß gerinnt zur Karikatur, zu einer Denunziation von Demokratie und Demokraten als irrational und undemokratisch. Rationalität wird an Effizienz und Demokratie an individuelle (Markt-)Freiheit assimiliert.<sup>33</sup>

Auf den Punkt gebracht: Der ökonomisch rational handelnde „Bürger“ geht schon nicht zur Wahl, da einerseits alle Stimmen bis auf die ausschlaggebende nutzlos sind, andererseits die Wahrscheinlichkeit, selbst die ausschlaggebende Stimme abzugeben, gegen Null geht. So werden auch die substantiellen Rationalitätsannahmen des zur Denunziation der Parteien als Machtkartelle begrifflich umgebildeten und nach politischen Entwicklungen immer wieder inhaltlich variierten „Hotelling-Theorems“<sup>34</sup> nicht problematisiert. Vordergründig erscheint hier deshalb eine Anpassung stets als rein technischer Vorgang.<sup>35</sup>

Und Olson<sup>36</sup> schließlich, der auszog, die Logik kollektiven Handelns zu entdecken, lehrt uns - anhand einer leicht abgewandelten Applikation der Marktformenlehre - das Fürchten: Die großen Gruppen eines Landes, die die breiten Interessen vertreten sollten, organisieren sich nicht; sie leiden im stillen. Eine Konkretisierung dieser „Logik“ zu weitreichenden Hypothesen über das Gruppenverhalten<sup>37</sup> hat neben methodischer<sup>38</sup> auch methodologische Kritik hervorgerufen: „Alle Übel - nicht nur in Form von Ineffizienzen, Arbeitslosigkeit und Wachstumsverlusten, sondern auch in Form von größerer sozialer Ungleichheit infolge unterschiedlicher Organisationschancen der einzelnen Interessen - werden demnach ausschließlich von Interessengruppen bzw. deren bornierten pri-

<sup>33</sup> Vgl. zur Kritik innerhalb des ökonomischen Paradigmas: *Homann* 1988, grundsätzlich zur Sozialen Marktwirtschaft: S. 143 ff., sowie generalisierend S. 262 ff.

<sup>34</sup> Vgl. *Hotelling* 1929, S.41 ff.

<sup>35</sup> So wird für die Vereinigten Staaten das im Kern ideologische Faktum des „New Deal“ mit dem Hinweis darauf verarbeitet, daß die Resultate bisher wesentlich an der Annahme eine Nachfrageelastizität von Null auf dem gesamten linearen Markt hängen. Der Tod der Ideologie, d.h. die *erneute* Konvergenzneigung der Parteien in der Ära Eisenhower wird durch die Suspendierung der Annahme einer gleichmäßigen Verteilung des Wählerspektrums zugunsten einer Normalverteilung berücksichtigt. In Anbetracht einer *erneuten* innenpolitischen Polarisierung im Verlauf der sechziger Jahre wird das Modell um eine „Einflußverteilung“ in Abhängigkeit von der *Radikalität der ideologischen Position* eines Individuums innerhalb des Wählerspektrums ergänzt. Vgl z.B. *Hirschman* 1974, insbes. S.56 ff.

<sup>36</sup> *Olson* 1968.

<sup>37</sup> *Olson* 1982.

<sup>38</sup> Vgl. exemplarisch *Wallis/Oates* 1988.

vaten kollektiven Aktionen verursacht, ohne daß letztere detailliert benannt würden.“<sup>39</sup> Diese „Emanation“ ist nicht nur Produkt technischer Unzulänglichkeiten bei der Durchführung des Ansatzes, wie der Vernachlässigung der organisatorischen Binnen- und der Interessenstruktur<sup>40</sup> oder der einhergehenden, bezüglich ihrer Erstellung und Verteilung fehlenden Differenzierung zwischen spezifischen Kollektiv- und Mischgütern<sup>41</sup>. Dieses Ergebnis folgt auch aus der Vernachlässigung des thematischen Horizonts und der funktionalen Erfordernisse, die aus der kulturellen Reproduktion, sozialen Integration und Sozialisation einer in Raum und Zeit situierten Gesellschaft für die in ihr Handelnden resultieren.

Generell können wir davon ausgehen, daß Markt und politische Prozesse zusammenhängen, interdependent sind. Wenn wir nun in Anlehnung an Gunnar Myrdal<sup>42</sup> von kumulativen Prozessen der Verursachung sprechen, dann könnte folgende Sequenz entstehen: Marktversagen wird über politische Entscheidungssysteme zu korrigieren versucht. Da aber auch die politischen Systeme, wie Bürokratie, Demokratie und kollektives Handeln, Politikversagen anzeigen, entsteht das oben genannte Teufel-Beelzebub-Problem: Man kann den Teufel nicht mit dem Beelzebub austreiben.

Ohne den Bezug auf gemeinsame, d. h. direkt handlungskoordinierende Wertorientierungen ist die Ökonomik nicht in der Lage das Funktionieren von Demokratie aus der Teilnehmerperspektive zu plausibilisieren. Das Problem lösen die drei Strömungen der Verfassungsökonomik im Kern durch die substantielle Annahme, daß sich die Individuen das Recht auf gleiche subjektive Handlungsfreiheiten bereits zuerkennen, noch bevor der politische Willensbildungsprozeß einsetzt. Behauptet man gar die ökonomische Rationalität dieser individuellen Entscheidung, so wird i. d. R. übersehen, daß man sich dabei eines Begriffsapparates bedient, der eben diesen politischen Willensbildungsprozeß zur Voraussetzung hat.<sup>43</sup> Es stellt sich also die Frage nach einem Paradigma, das die Genese und Reproduktion gesellschaftlicher Konsensbedingungen in ihrem Eigenrecht rekonstruieren kann, da diese zum einen Bestandteil der

---

<sup>39</sup> Keller 1992.

<sup>40</sup> Vgl. Lehner 1989, S. 234ff.

<sup>41</sup> Vgl. auch Keller 1992, S. 103.

<sup>42</sup> Vgl. Myrdal 1965, S. 205 ff.

<sup>43</sup> Vgl. z.B. Buchanan 1984, S. 3. Buchanan reformuliert hier die erst mit einem bestimmten phylogenetischen Rationalitätsniveau thematisch verfügbare substantielle Idee der Demokratie als methodische Voraussetzung seines Ansatzes.

Legitimationsgrundlage von Wirtschafts- und Sozialpolitik überhaupt sind und zum anderen als „objektive“ Bedingungen zur Effizienzsteigerung dieser Instrumente beitragen.

Aber - so lässt sich fragen (gemäß der zweiten Deutung des Weberschen Ansatzes): Hat vielleicht die Hypostasierung einer historisch entstandenen Zweckrationalität und ihre Darstellung im Bild des homo oeconomicus ihre Entsprechung in der Realität? Nämlich dann, wenn die Individuen in unserer Gesellschaft systematisch in Richtung einer Verhaltensweise konditioniert würden, die einer Verhaltensweise des homo oeconomicus entsprechen würde? Max Weber schreibt dazu: „Die heutige kapitalistische Wirtschaftsform ist ein ungeheurer Kosmos, in den der Einzelne hineingeboren wird und der für ihn ... als faktisch unabänderliches Gehäuse gegeben ist ... er zwingt dem Einzelnen die Normen seines wirtschaftlichen Handelns auf ... der heutige, zur Herrschaft im Wirtschaftsleben gelangte Kapitalismus also erzieht und schafft sich im Wege der ökonomischen Auslese die Wirtschaftssubjekte, deren er bedarf“.<sup>44</sup>

Diese Position ist ja vielen Mitgliedern der ökonomischen Profession keineswegs fremd. Sie unterstellt aber implizit folgendes:

Andere Handlungsorientierungen als utilitaristisch deutbare, tatsächlich aber durch die eigenlogische Entwicklung der ökonomischen und politischen Sphäre determinierte finden keine gesellschaftliche Reproduktionsstätte. Andere als diese wirken nicht mehr strukturbildend (Crowding-out-Hypothese intrinsischer Motivationen). Das historisch errungene Rationalitätspotential - auf dem auch Geist und Form der Nationalökonomie aufbauen - wird verspielt.

### **III. Determinanten des selektiven Musters gesellschaftlicher Rationalisierung**

Findet also die am Beispiel der Entwicklung der Sozialpolitik auf deutschem Boden abgelesene gesellschaftliche Systematisierung sich dezentrierender Weltbildstrukturen in Richtung einer Institutionalisierung von Zweckrationalität als gesellschaftliches Strukturprinzip ihre Entsprechung im gesellschaftlich zunehmend strukturbildenden Bereich der Ökonomie? Wird gar die bürokratische durch die ökonomische Wahrationalität ausgelegt und/ oder können sich Ökonomie bzw. Bürokratie gegenüber wertrational programmierten Randbedingungen bzw. politisch vermittelten wertrationalen Orientierungen emanzi-

---

<sup>44</sup> Weber 1963, S. 37; vgl. auch Widmaier 1976.



pieren? Die Frage ist also, ob die gesellschaftliche Institutionalisierung des zweckrationalen Rationalitätstypus über das mit einer modernen pluralen Massengesellschaft einhergehende, funktional notwendige Ausmaß hinausgeht, was eine Kontrolle der Gesellschaft durch das jeweils evolutionär führende Subsystem impliziert.

1848 scheitert die großdeutsche bürgerliche Lösung. Das mit Bismarck geschaffene Kaiserreich von 1871 stellt die kleindeutsche Lösung dar. Bismarcks Sozialreform bedeutet eine strukturelle Konterrevolution; sie ist sozialpolitischer Bonapartismus nach dem Herrschaftsmodell des dritten Napoleon, Louis Bonaparte.

„Aus dem ursprünglich sehr umgrenzten Sektor öffentlicher Hilfsleistungen für den Not-, Krankheits-, Invaliditäts- und Altersfall von Minderbemittelten wächst ein soziales Sicherungssystem heraus, das für immer größere Bevölkerungsgruppen einen immer größeren Katalog von Sozialleistungen anbietet: Die Gesetze und Erlasse der Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherungen zwischen 1883 und 1889; ihre Zusammenfassung und Fortschreibung in der Reichsversicherungsordnung von 1911; die Einrichtung einer Reichsversicherungsanstalt für Angestellte 1913; die Knappschaftsversicherung 1924; die Arbeitslosenversicherung 1927 (als Schönwetterversicherung); die Altersversorgung der Handwerker 1938; die Einbeziehung der Rentner in den Schutz der gesetzlichen Krankenversicherung 1941, überhaupt die Forcierung der sozialen Versorgungs- und Betreuungsleistungen im Dritten Reich; schließlich der Neuanfang 1949 und der verstärkte Wachstumsschub in der Bundesrepublik bis zur fast totalen Daseinsvorsorge und Daseinsfürsorge in der Gegenwart, jüngst irreversibel festgeschrieben in einem 'Allgemeinen Sozialgesetzbuch' - das ist die faszinierende Historie eines unerhört dynamischen Herrschaftsprinzips.“<sup>45</sup>

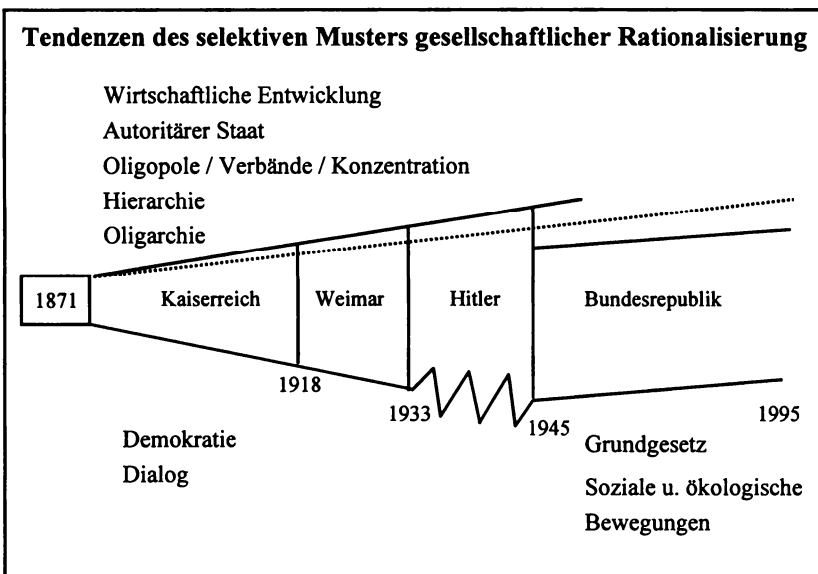
Die Arbeiterbewegung dagegen mit ihren Selbsthilfeorganisationen (Arbeitervereine, Arbeiterbildungsvereine, Genossenschaften, politische Parteien) ist die Antwort von unten auf die soziale Frage, das Sozialistengesetz und die Sozialreformen Bismarcks die autoritäre Antwort. Die Sozialdemokraten sind „vaterlandslose Gesellen“, selbst die Freisinnigen sind „Reichsfeinde“. Bismarck walzt ohne Rücksicht politische Strömungen platt. Er wirft das Politische zwanzig Jahre zurück und hinterläßt bei seinem Ausscheiden ein politisches Vakuum, das von der Bürokratie und einem schwachen und überhebli-

---

<sup>45</sup> Baier 1977, S. 137.



chen Kaiser (Wilhelm II.) nicht ausgefüllt werden kann. Erst jetzt wird auf deutschem Boden die politisch stratifizierte durch die ökonomisch konstituierte Klassengesellschaft endgültig abgelöst. Bürokratie, wirtschaftliche Konzentration und die Entfaltung der Großindustrie sowie die Entwicklung der Interessenverbände bedeuten wachsende Unmündigkeit. Großsprecherisches Denken, Großraumdenken, Flottenpolitik, Zick-Zack-Ost-West-Schaukelpolitik sind nur einige Stichwörter auf dem Wege zum Ersten Weltkrieg (Vgl. Abbildung „Tendenzen des selektiven Musters gesellschaftlicher Rationalisierung seit 1871“).



Die drei Entwicklungslinien bezeichnen im oberen Teil der Abbildung die Tendenz der Entwicklung von Bürokratie, autoritärem Staat, Hierarchie. In der zweiten Linie die vermachtete Entwicklung der Ökonomie (Entwicklung der Großkonzerne AEG, Siemens, pharmazeutische und chemische Industrie, Stahlindustrie etc.). Die dritte Linie bezeichnet als abfallende Linie die Entwicklung demokratischer Prozesse: Insgesamt eine sich bis zum Jahr 1933 öffnende Schere, die die breite Straße von der Reichsgründung 1871 zur Machtergreifung Adolf Hitlers bezeichnet.

Der Erste Weltkrieg bedeutet ökonomisch den Übergang zur Kriegswirtschaft, politisch den sogenannten „Burgfrieden“ der Parteien sowie die Entstehung der Legende „im Felde unbesiegt“. Schließlich die Entwicklung von

Kriegsschulden und damit verbunden die Ausbreitung der Inflation (die Reichsmark wird schon im Prozeß des Ersten Weltkrieges halbiert).

Die Weimarer Republik ist zunächst belastet durch die Umstellung von Kriegswirtschaft auf Friedenswirtschaft mit einhergehender Arbeitslosigkeit. Die Hyperinflation wird erst im Jahr 1923 durch die Währungsreform beseitigt. Die von den Alliierten auferlegten Reparationen will keiner bezahlen. Politisch ist die Weimarer Republik eine „Republik ohne Republikaner“. Haß und Mord bezeichnen das politische Klima: „Links gegen Rechts und alle zusammen gegen die Republik“. Erneut Zick-Zack-Kurs in der Ost-West-Politik, Goldene Zwanziger Jahre, Weltwirtschaftskrise 1929, Drama der Auslandsverschuldung, Ökonomie auf Pump.

1933 Machtergreifung durch Adolf Hitler. Relativ rasche Umstellung auf Wirtschaftsdiktatur unter Beibehaltung der kapitalistischen Produktionsverhältnisse. Beseitigung von Arbeitslosigkeit. Übergang zur Kriegswirtschaft mit versteckter Inflation. Gleichschaltung der politischen Parteien und Vernichtung des politischen Gegners, der Sozialdemokratie und der Kommunistischen Partei ebenso wie prominenter bürgerlicher Politiker.

1945 Zusammenbruch, aber keine Stunde Null. Wirtschaftliche Ordnung: nach außen Protektionismus, nach innen 1948 Liberalisierung der Preise. Die Entflechtung der großen Konzerne gelingt nicht. Die Konzentration nimmt weiter zu. In der Sozialpolitik rekurrenter Anschluß an das bürokratische System des Deutschen Reiches und der Weimarer Republik. Eine Alternative zum Sozialstaatsmodell wird nicht zugelassen: vielmehr Präjudizierung des Sozialstaatsmodells durch die Politik der Alliierten. Es folgt eine Zeit der Wahlgeschenke. Die Verrechtlichung, Monetarisierung und Zentralisierung der Sozialpolitik nimmt zu.

Dennoch: Perspektivenwechsel. Demokratie wird erstmals als Lebensweise empfunden. Hilfe zur Selbsthilfe, Solidarität bekommt eine Chance. Zugleich begründen Sozialleistungen Statusunterschiede und stigmatisieren (etwa im Bereich der Sozialhilfe, Rentner und Kranken). Soziale Rechtsansprüche verkommen zum Anspruchsdenken. Neue soziale Fragen tauchen auf<sup>46</sup>: Neue Armut, soziale Hilfe und Arbeitslosigkeit als Dauerbrenner.

Die Vereinigung der Bundesrepublik mit der DDR 1990 bringt neue soziale Probleme: Milliardentransfers, Brüche im Sozialen, Verwerfungen. Allerdings:

---

<sup>46</sup> Vgl. *Geissler* 1976.

Auf die demokratische Achse wirken neue soziale Bewegungen, wie die Friedensbewegung, Studentenbewegung, ökologische Bewegung, Frauenbewegung, Selbsthilfebewegung. Sie alle erzeugen einen Druck von unten und bedeuten auch die Möglichkeit einer Nutzung der Chancen des Grundgesetzes zur Demokratisierung. Mehr Demokratie wird gewagt: „Bonn ist nicht Weimar.“<sup>47</sup>

Zusammenfassend läßt sich in bezug auf die zwei Deutungen des Weberischen Ansatzes festhalten:

Das zu seinem autonom-flexiblen, d. h. postkonventionellen Bewußtsein gekommene Individuum läßt sich nicht auf die rigide Anwendung des utilitaristischen Prinzips reduzieren. Die Erklärung von Demokratie und Gruppenhandeln unter Rekurs auf zweckrationale Begründung gelingt nicht.

Das Zusammenspiel von politischer und ökonomischer Ordnung hat die normative und evaluative Wertsphäre nicht zerstört. Der historische Exkurs verdeutlicht, daß es sehr wohl gesellschaftliche Orte gibt, in denen wertbezogene Handlungsorientierungen reproduziert, modifiziert oder aber erzeugt werden, die nicht allein der Logik einer wirtschaftlichen Zweckrationalität gehorchen.

Die Entfaltung demokratischer Strukturen nach dem Zweiten Weltkrieg führt in die Richtung eines Paradigmenwechsels in der Sozialpolitik. In modernen Gesellschaften, in denen das Individuum Fragen der objektiven Wahrheit von Fragen der normativen Richtigkeit sowie expressiven Wahrhaftigkeit unterscheidet, in denen der Klassenkonflikt institutionalisiert ist, die Märkte und die Produktion segmentiert werden und die Menschen in losen Gruppen und Gruppierungen Rettung suchen vor einer ökonomischen Konditionierung, die krank macht, greift die ökonomische Variante des methodologischen Individualismus allein nicht. Es ist das Netzwerk kleiner Gruppen, temporärer Gruppierungen und sonstiger „Bünde“, die zum Erfahrungszentrum unserer Alltäglichkeit werden, zu Sozialisationsinstanzen erster Ordnung (zusammen mit der Familie).<sup>48</sup> Mehr noch: Die so erzeugte Sozialität wird weitergetragen in andere Bereiche der Gesellschaft und in soziales Handeln umgesetzt (These von der aufsteigenden Sozialität).

---

<sup>47</sup> Allemann schon 1956. Vgl. i. d. S. auch Rödel et al. 1989

<sup>48</sup> Vgl. Maffesoli 1996.

#### IV. Paradigmenwechsel

In Anbetracht dieses Befundes stellt sich zum ersten die Frage nach einem Paradigma, das es dem wissenschaftlichen Beobachter vor dem Hintergrund der drei eigenlogischen Wertsphären erlaubt, die - z. B. durch eine dialogische (d. h. fehlbare) Situationsdeutung potentiell (!) indizierte - Veränderung von Präferenzen aus der Perspektive eines virtuellen Teilnehmers zu rekonstruieren.<sup>49</sup>

Zum zweiten stellt sich die Frage nach den Bedingungen, denen ein dialogischer Raum genügen muß, um die - z. B. durch eine Veränderung im Handeln potentiell angezeigte - Präferenzänderung auf den dialogischen Charakter der Situationsdeutung zurückzuführen.<sup>50</sup>

Die Antwort auf diese theoretische Frage gibt zugleich einen ersten Hinweis darauf, wo die Struktur eines dialogischen Raumes empirisch bereits bewußt oder unbewußt umgesetzt ist bzw. welche Institutionen dahingehend aus- und umgebaut werden können oder wo sie zu implementieren ist.

Es kann also nicht um die „Abschaffung“ der Sozialstaatsbürokratie und des einhergehenden Leistungssystems gehen. Rechtsförmige und monetäre bürokratische Steuerungsleistungen sind für eine ausdifferenzierte Gesellschaft aufgrund ihres Rationalitätsniveaus an sich und ihrer einhergehenden Komplexität funktional notwendig. Denn daß „es das Du gibt, sich das Ich oder ein Es dem ihnen entgegentretenden Ich oder Es gegenüber als deren Du bewähren können und bei ihnen auf dieselbe Bewährung als ihr Du bauen dürfen, macht weder aus jeder Begegnung eine Dubegegnung, noch aus jeder Auseinandersetzung eine Begegnung in dem tieferen Sinn dieses Wortes“.<sup>51</sup> Dort aber, wo individuelle, sozial induzierte Bedürfnisse von Teilen des demokratischen Souveräns bei der Rekonstruktion seiner Perspektive durch die Politik keine Berücksichtigung finden, oder wo ihre Befriedigung durch die der Sozialstaatsbürokratie zur Verfügung stehenden Mittel nicht oder nicht vollständig gelingt, ist potentiell dialogischer Handlungsbedarf angezeigt.

Die dialogische Lösung sozialpolitischer Probleme muß dabei selbst zu einem, auf seinen monetären Aspekt verengten sozialpolitischen Effizienzbegriff

---

<sup>49</sup> Vgl. Abschnitt „Dialogik als Entdeckungsverfahren“ sowie ausführlich: *Habermas* 1987, S. 152 ff.

<sup>50</sup> Vgl. Abschnitt „Der dialogische Raum“.

<sup>51</sup> *Goldschmidt* 1964, S. 149.

nicht in Widerspruch stehen. Wuthnow<sup>52</sup> schätzt, daß in den Vereinigten Staaten von Amerika 40 % der Bevölkerung Mitglied einer Selbsthilfegruppe sind. Die Selbsthilfegruppen übernehmen dort die Ausfallbürgschaft einer anderen gesellschaftlichen Rationalisierung als derjenigen auf deutschem Boden - gerade auch in sozialpolitischen Bereichen, die bei uns staatlich reglementiert und alimentiert sind.<sup>53</sup>

### *1. Grundsätzliches*

Die Chancen zur Artikulation von sozialen Bedürfnissen und Interessen durch die Bürger in der Zivilgesellschaft verbinden die demokratische Frage mit der sozialen Frage im politischen Raum: Demokratisch ist daran die Konstruktion einer öffentlichen Arena, in der alle Bürger ihre sozialen Bedürfnisse einbringen und vertreten können; sozialpolitisch ist dabei die Ermöglichung einer solidarischen zivilen Hilfe zur Selbsthilfe. Armut, Wohnungsnot, Arbeitslosigkeit, Suchtprobleme wären nicht mehr allein sozialbürokratisch anzugehen, sondern Themen des sozialen Dialogs in einer freiheitlichen diskursiven Auseinandersetzung: Die soziale Frage als zentrales Thema der demokratischen Frage.

Zunächst wird deshalb eine Rekonstruktion der demokratischen Frage unter diesem Gesichtspunkt geleistet. Demokratie wird als Lebensform verstanden und nicht als Herrschaft einer politischen Klasse, als dialogischer Prozeß, nicht als Herrschaft der Büros.

Dabei geht es auch um die Entwicklung einer politischen Moral im Rahmen demokratischer Verfahren und die Entfaltung einer demokratischen Kultur. Dies setzt voraus, daß Demokraten die Chance erhalten, an der dialogischen Auseinandersetzung um politische Werte, Probleme und Bedürfnisse teilzunehmen und an ihrer Lösung und Verwirklichung gemeinsam und solidarisch zu partizipieren. Das Problem der gesellschaftlichen Wohlfahrt ist nicht aggregativ bestimmbar. Kann es interaktiv bestimmt werden? Ist die Koordination von individuellen Handlungen in der Demokratie durch eine Dialogik als Entdeckungsverfahren im Medium öffentlicher Auseinandersetzung möglich? Dies ist die zentrale Frage der Sozialpolitik der Zukunft. Die soziale Frage wird zur

---

<sup>52</sup> Wuthnow 1994.

<sup>53</sup> Vgl. Widmaier 1996.

demokratischen Frage, die demokratische Frage wird zur sozialen Frage des nächsten Jahrhunderts.

## 2. Dialogik als Entdeckungsverfahren

Soll Demokratie als Lebensform, als Lebensprozeß - und nicht als Herrschaft einer politischen Klasse, als dialogischer Prozeß - und nicht als Herrschaft der Büros begriffen werden, so ist der Umwelt des Individuums eine lediglich ermöglichende Funktion zugewiesen.

Diese ermöglichende Funktion von Umwelt behauptet weder eine Deduktions- noch eine einseitige Determinationsbeziehung zwischen Bedürfnis und Institution, das heißt:

Es werden sowohl Bedürfnisse von Institutionen gebildet (z. B. „Sozialpolitische Bedürfnisse im Gefolge der wirtschaftlichen Entwicklung“ bzw. „Sozialpolitische Bedürfnisse als Folge der langfristigen Wirkungen der Herrschaftsverhältnisse“<sup>54</sup>), als auch Institutionen von Bedürfnissen (z. B. „Sozialpolitische Bedürfnisse als Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung“<sup>55</sup>).

Die Bedürfnisse werden durch die Kultur näher spezifiziert: einmal durch Ideensysteme wie den *Contrat Social* von Jean Jacques Rousseau, zum zweiten durch ihre zeitgemäße und durchaus interessengeleitete Rezeption, wie in der Französischen Revolution, sowie drittens durch ihre institutionelle Umsetzung, wie etwa durch die Herrschaft der Jacobiner geschehen. Innere Überzeugungen und äußerer Zwang schließen damit den Kreis bei der Spezifizierung sozialer Bedürfnisse.

Gelingt die Konfiskation einer Idee durch Interesse längerfristig, kann ein Aufrufen des Interesses auf der Idee konstatiert werden.

Diese theoretische Position ist angesiedelt zwischen einem extremen Objektivismus (Marx) und einem extremen Subjektivismus (Grenznutzenschule). Zugleich wird die rein utilitaristische Ableitung der sozialen Triebe direkt aus dem wohlverstandenen Eigeninteresse abgelehnt.<sup>56</sup> Dies entspricht einer theo-

---

<sup>54</sup> Vgl. *Widmaier* 1976, S.47 ff

<sup>55</sup> Vgl. *Widmaier* 1976, S.47 ff

<sup>56</sup> Vgl. *Weber* 1968, S. 30 ff.

retischen Position, die Wolfgang Schluchter bei der Rekonstruktion des Forschungsprogramms Max Webers entwickelt.<sup>57</sup>

Einen Schritt hinter diese methodologische Position macht auch und gerade im Anblick von „Herrschaft im Sozialstaat“<sup>58</sup> sowie im Hinblick auf „Kollektivverhandlungen als konstitutiver Allokationsmechanismus korporatistischer Ordnungen“<sup>59</sup> keinen Sinn.

### 3. Der dialogische Raum<sup>60</sup>

Wird als Voraussetzung zur Entwicklung einer der demokratischen Lebensform eingeschriebenen politischen Moral die Chance identifiziert, daß Demokraten an der dialogischen Auseinandersetzung um politische Werte, Probleme und Bedürfnisse teilnehmen und an ihrer Lösung und Verwirklichung gemeinsam und solidarisch partizipieren, bedeutet demokratische Kultur primär die Formulierung von Verfahrensbedingungen, unter denen sich das individuelle Sozialitätspotential intrapersonell und beim interpersonellen Zusammenhandeln entfalten und fortentwickeln kann. Die *conditio sine qua non* hat also relativen Charakter („Chance“); sie setzt den Rahmen des demokratischen Verfahrens unter Spannung.

Während die Gefolgschaft gegenüber einem Resultat für die es stützende Majorität in der für diese Individuen unmittelbaren Geltungskraft begründet ist, wird die Akzeptanz des Resultats durch die negierende Minorität mittels der durch das demokratische Verfahren symbolisierten Legitimität bewerkstelligt. Akzeptanz bedeutet hier entweder Befolgung und gegebenenfalls erneut Initiierung eines dialogischen Prozesses oder Rekurs auf innere Überzeugungen und bewußte Inkaufnahme der vereinbarten Sanktionen durch Nicht-Befolgung.

Entscheidend ist, daß die Majorität bei einer Institutionalisierung „ihres“ Resultats auf der Umweltebene den öffentlichen Raum politischer Dialogik nicht so einschränkt, daß die prinzipielle Zeitweiligkeit demokratischer Entscheidungen in Frage gestellt wird, d.h. daß der Minorität von heute die Chance genommen wird, Motor der Mehrheit von morgen zu werden. Damit würde das jeweilige Resultat das über den Entstehungszusammenhang generierte Attribut

---

<sup>57</sup> Schluchter 1991, S. 73 ff.

<sup>58</sup> Baier 1977.

<sup>59</sup> Gäfgen 1987.

<sup>60</sup> Vgl. auch das Schaubild „Ein Modell der Dialogik“ im Anhang.

der Legitimität verlieren. Geschieht dies fortgesetzt, verschiebt sich die Qualität der durch Rekurs auf innere Überzeugungen angeleiteten, individuellen Nicht-Geltung vom legitimen zivilen Ungehorsam hin auf den notwendigen politischen Widerstand.<sup>61</sup>

Ein derart die „aktive Freiheit“ („Spielraum für die Durchsetzung eigener Wünsche“<sup>62</sup>) verbürgender öffentlicher Raum politischer Dialogik gewährleistet komplementär auch die „passive Freiheit“ des Individuums („Freiheit von Eingriffen seitens Dritter“<sup>63</sup>), schützt es also vor demokratischem Terror. Der „aktivistische“ Schutz der zu minoritären sozialen Bedürfnissen konkretisierten, institutionell gefilterten inneren Überzeugungen bedeutet nämlich anders gewendet, daß sich das konfliktäre Verhältnis verschiedener sozialer Bedürfnisse einer Vielzahl von Individuen in gleicher Weise erschließen muß, um im demokratischen Raum problematisiert werden zu können. Dies gilt nicht nur für „neue“, durch die Problematisierung historischer Kontingenzen aufbrechende Konflikte, sondern auch für diejenigen, die zeitweilig als zufriedenstellend beigelegt betrachtet werden.

Aber selbst der von einer Vielzahl intersubjektiv geteilte Anfangsverdacht bezüglich eines Konfliktes besagt noch nicht, wie er geregelt wird. Die im politischen Raum entfesselte Dialogik wird neue Gründe offenbaren, aber auch Interessen. Interessen werden im Prozeß von Ideen abgesprengt, verlieren also über die persistierende innere Überzeugung ihre intrapersonelle Basis. Neue Allianzen werden generiert, sei es *strategischen Charakters* (Interesse - Interesse, Interesse - Idee/ Überzeugung, wobei der zweite Typus über die Zeit zum ersten hin tendieren wird), sei es *ethischen Charakters* (Idee/ Überzeugung - Idee/ Überzeugung).

Die passive Freiheit ist also einem dialogischen Raum ebenfalls eingeschrieben, da alle zeitweilig beigelegten Konflikte bzw. alle Konflikte, die ein gewisses gesellschaftliches Intensitätsniveau nicht zu erreichen vermögen, einer erneuten Regelung bzw. einer Regelung überhaupt entzogen bleiben oder ihr im Konfliktfall, z. B. durch die Problematisierung historischer Kontingenzen, entzogen bzw. zugeführt werden. Die private Autonomie des einen Individuums reicht also vom Standpunkt des anderen Individuums aus betrachtet genauso

---

<sup>61</sup> Vgl. i. d. S. Rödel et al. 1989, S. 45 f.

<sup>62</sup> Rothschild 1992, S. 36.

<sup>63</sup> Rothschild 1992, S. 36.



weit, wie ersteres „*nicht* Rede und Antwort stehen, für seine Handlungen *keine* öffentlich akzeptablen Gründe angeben muß“.<sup>64</sup>

Der Rahmen des demokratischen Verfahrens wird aber neben aktiver und passiver Freiheit noch über einen *dritten* Punkt gespannt. Die postulierte Chance der dialogischen Partizipation stellt auch die Frage nach den Zugangsbedingungen zum demokratischen Raum, nach dem Auditorium, in dem in konfliktäre soziale Bedürfnisse übersetzte innere Überzeugungen zu einem Abgleich gebracht werden sollen, sei es über die unmittelbare Geltungskraft des Resultats, sei es über die Legitimität des dialogischen Verfahrens. Zunächst kann gesagt werden, daß Zugangsbeschränkungen zu einem dialogischen Raum für diejenigen, die es angeht, nicht dauerhaft existieren können, da dies die Logik des eben dargelegten Konfliktlösungsverfahrens nicht zuläßt. Die Dialogik bestimmt neben dem „ob“ bzw. „wie“ einer Regelung auch ihre etwaigen Grenzen und damit das Auditorium selbst.

Ist nun die Klassifikation des Begriffs „Chance einer gemeinsamen und solidarischen Partizipation an einer dialogischen Auseinandersetzung“, wenn auch zunächst unzureichend, geleistet, so stellt sich die Frage nach dem, was diese Chance voraussetzt: nach der politischen Moral. Es ist die Frage nach den Implikationen desjenigen Dialogs, der die demokratische Hülle ausfüllt, sie stabilisiert und also nicht sprengt. Hierzu muß das *Material der Dialogik* identifiziert werden.

Das Material ist die ihres Legitimitätsanspruchs entkleidete Macht. „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht.“<sup>65</sup>

Der *außerhalb* des dialogischen Raums vermittelt (z. B. legal) oder unvermittelt (z. B. traditional) herrschenden Verkörperung eines Autoritätsanspruchs (z. B. Rechtsform, Sitte) wird *innerhalb* seiner die bisher „an und für sich“ legitimierende Haut vom Leibe gezogen, so daß die Aspekte des „gleichviel, worauf diese Chance beruht“ sichtbar werden. Was eben noch „selbstherrlich“ Quelle von Legitimität gewesen sein mag, sinkt auf die Qualität eines Grundes zurück, der nun selbst innerhalb des dialogischen Prozesses Geltung erheischen muß.

---

<sup>64</sup> Habermas 1992, S. 153.

<sup>65</sup> Weber 1980, Soziologische Grundbegriffe § 16.

Dies ist es, was die Protagonisten der mit ihren Gründen im Untergang befindlichen Legitimitätsressource nötigt, den anderen Individuen im dialogischen Prozeß Statusgleichheit zuzubilligen, deren zu sozialen Bedürfnissen verdichteten, an Institutionen gebrochenen inneren Überzeugungen als andere, aber gleichberechtigte Gründe anzuerkennen.

Wie bereits bei der Erörterung des Chancensbegriffs angedeutet, bemißt sich die Stabilität des neuen, legitimitätsstiftenden, kollektiven Deutungsmusters nach der Qualität der es generierenden Gründe. Hier soll nur soviel gesagt werden, daß eine Legitimitätsressource, die direkt auf inneren moralischen Überzeugungen ruht, eine größere Stabilität aufweisen wird, als wenn sie über auf inneren Überzeugungen aufruhenden strategischen Interessen gebildet wurde.

*Dialogik ist also das Entdeckungsverfahren* des Wechselverhältnisses zwischen Personen, dem Ich und dem Du, und dem besseren Rollenverständnis der Menschen in der Gesellschaft. Im Dialog werden die *differentia specifica* des eigenen Ichs und die des Gegenüber über das Medium der Sprache entdeckt und bei Entscheidungen systematisch einbezogen. Unter Berücksichtigung des aktiven *und* passiven Freiheit gewährleistenden dialogischen Raumes *kann* sich das Individuum im - wie gezeigt - notwendig gleichberechtigten Zusammenhandeln als originäre Quelle von Macht begreifen.

Diese Selbstbestimmung bleibt jedoch an die aufgezeigten Ausfertigungsbedingungen geknüpft. Die Ausfertigungsbedingungen sind also, anders als die zum Abgleich zu bringenden konkreten Konflikte, über die Zeit konstant. Eine derartige zeitliche Konstanz ist es dann, die ihre Emanzipation gegenüber einem jeweils konkreten Zusammenhang für das Individuum begründet. Der im konkreten Konflikt wurzelnde nötigende Charakter stirbt in dem Maße ab, wie der Dialogik eingeschriebene Abstraktionen in den Kanon der inneren Überzeugungen der Individuen diffundieren: Es sind dies vorderhand aktive und passive Freiheit sowie Statusgleichheit. Sind diese Abstraktionen deshalb gesellschaftlich umfassend intrapersonell basiert, wird ihnen lediglich nachgehandelt, d.h. werden sie beim Zusammenhandeln nicht mehr problematisiert, ist eine politische Moral etabliert.

Aufgrund der eben getroffenen Aussagen kann nun auch eine nähere Bestimmung der weiter oben unzureichend abgearbeiteten Begrifflichkeit „Zugangsbeschränkungen zu einem dialogischen Raum für diejenigen, die es angeht“ geleistet werden. Dort wurde behauptet, daß es die Dialogik selbst ist, die auch die Grenzen einer Regelung und damit das Auditorium bestimmt:

Als Initialzündung des dialogischen Prozesses wurde die Problematisierung der Legitimitätskomponente von Macht identifiziert.

Diese Macht wird in der Umwelt durch einen bisher vermittelt oder unvermittelt geltenden Autoritätsanspruch verkörpert.

Die konkrete Verkörperung ist dabei nach der Art des Machtanspruchs (z. B. traditional, charismatisch) sowie nach dem den Problematisierungssog entfaltenden sozialen Subsystem (z. B. Familie) zu differenzieren.

Bei vollzogener Etablierung einer politischen Moral wird jeder zu Wort kommen *können* (aktive und passive Freiheit), der in Anbetracht der kritisierten Verkörperung begründet eine Betroffenheit reklamieren kann. Die Ausfallbürgschaft für diese politische Moral übernimmt der oben abgeleitete, dann nötigende Charakter eines jeweiligen dialogischen Prozesses.

Damit bestimmt die Dialogik die Reichweite eines Konflikts als genauso weit, wie unter Berücksichtigung der Verkörperung des kritisierten Machtanspruchs Gründe zu seinem Abgleich intersubjektiv anerkannt existieren, sowie diejenigen zum Auditorium, die diese Gründe deshalb glaubhaft vorbringen können.

Nachdem über eine genauere Bestimmung des Chancenbegriffs die Möglichkeit zur Etablierung einer politischen Moral gezeigt wurde, soll nun noch der diese Elemente umschließende Begriff der *demokratischen Lebensform* näher spezifiziert werden. Als Grundlage der Emanzipation der dialogischen Verfahrensbedingungen gegenüber dem jeweils konkreten Konflikt wurde ihre zeitliche Invarianz identifiziert. Ausgangspunkt hierfür war die Problematisierung institutionell verkörperter Kontingenzen, das Antasten der unantastbaren göttlichen Ordnung des Mittelalters durch Machthaber und Unterworfenen.<sup>66</sup> Entsprechend dem postulierten Verhältnis zwischen Bedürfnis und Institutionen läßt die methodologische Position ein wesenslogisches Verhältnis zwischen innerer Notwendigkeit und äußerer Zufälligkeit nicht zu (anders: Marxismus). Sind aber die konkreten Bedürfnisse ein zufälliges, historisch zu erklärendes Produkt, so müssen die Implikate eines über die Zeit persistierenden Konfliktlösungsverfahrens *anthropologisch verwurzelt* sein.

Neben einer philosophischen Tradition der „Dialogik“ weisen auch die demokratiethoretischen Klassiker in der Zeit zunehmende qualitative Ansprüche bezüglich gesellschaftlich legitimer Macht (Umweltebene!) an dieses Kon-

---

<sup>66</sup> Vgl. auch Rödel et al. 1989, S. 86.

fliktlösungsverfahren aus. Die wachsenden qualitativen Ansprüche an eine Dialogik gehen mit einer positiven Anthropologie einher. Der Verweisungszusammenhang *Hobbes - Locke - Rousseau* kann als empirisches Indiz gewertet werden, wenn man deren Schriften zunächst selbst den Status von Gründen im dialogischen Prozeß zubilligt. Die methodisch zwingend abgeleitete anthropologisch verwurzelte Dialogfähigkeit kann also durch zwei empirische Indizien gestützt werden.

Die Erfüllung der notwendigen Bedingung einer Emanzipation, der Existenznachweis einer zureichenden Quantität dialogisch zu lösender sozialer Konflikte zu jedem *Zeitpunkt*, konnte über die Erhellung des Begriffs der „Verkörperung“ geleistet werden.

Hier wird nun abschließend die Frage nach dem Schwerpunkt der Dialogik als Lebensform beantwortet. Gefragt wird nach den Bedingungen, die eine Emanzipation der Verfahrensbedingungen gegenüber den konkreten sozialen Konflikten am ehesten erlauben und so der Dialogik über eine Freilegung ihrer *anthropologischen Wurzeln* am schnellsten und nachhaltigsten den nötigen Charakter nehmen. Es werden dies diejenigen Konflikte sein, deren Reichweite aufgrund der problematisierten Verkörperung von Macht gering und deren zugehöriges Auditorium deshalb überschaubar ist. Als Beispiele können die *Familie* oder die *Selbsthilfegruppe* genannt werden.

Sämtliche in diesem Beitrag erbrachten Beweisschritte zur Identifikation der *Dialogik als Lebensform* verlieren auf einer solchen Ebene ihren bloß theoretischen Charakter, da sie im Zusammenhandeln individuell nachvollzogen, (wieder-)entdeckt werden und damit *praktische, lebensstiftende* Bedeutung gewinnen. Der Suchtkranke beispielsweise, der den alles beherrschenden Machtanspruch seiner Sucht in Frage stellt und sich deshalb auf die Selbsthilfegruppe einläßt, kann einerseits Hilfe zur Selbsthilfe, sich selbst und mithin die Gründe seiner Sucht finden. Andererseits: Er kann sich aber auch hier seiner privaten Autonomie versichern und untergehen.

Dem hier verinnerlichten, über eine entsprechende anthropologische Wurzel stabilisierten sozialen Wertekanon werden die Individuen auch in „unübersichtlicheren“ Szenarien (d. h. größeren Gruppen) nachhandeln und so dort die bezeichnete Emanzipation beschleunigen oder stabilisieren. In diesem Sinne kann auch von einer *aufsteigenden Sozialität* gesprochen werden.

**Anhang**

*Ein Modell des dialogischen Raumes*

**A. Systematik**

- Chance zur dialogischen Auseinandersetzung (1)
- Entwicklung einer politischen Moral im demokratischen Verfahren (2)
- Entfaltung einer demokratischen Kultur (3)

Methodischer Hintergrund:

Zwischen Objektivismus (Marx) und Subjektivismus (Grenznutzenschule), d. h.:

- bedürfnisbildende Kraft von Institutionen und
- institutionenbildende Kraft von Bedürfnissen.

Bedürfnisse zwischen inneren Überzeugungen (Ideen) und strategischen Interessen.

**B. Demokratische Kultur**

(1) Chance der gemeinsamen und solidarischen Partizipation in einer dialogischen Auseinandersetzung.

intra- / interpersonelles Handeln.

Bedingungen der Legitimitätsgeltung:

aktive		Spielraum		
	Freiheit			komplementäres
passive		Freiheit vor		Verhältnis
		Eingriffen		

Zugangsbeschränkungen zunächst unzureichend bestimmt.

Spezifikation von Bedürfnissen (gem. A.):

1. Ideen
  - z.B. Demokratie
2. Zeitgemäße Rezeption
  - z.B. Demokratie als dialogische Lebensform
3. Institutionelle Umsetzung
  - z.B. Konzertierte Aktionen, Runde Tische, Selbsthilfe, Initiativen

## (2) Entstehung einer politischen Moral

### Material der Dialogik:

- Problematisierung eines „Machtanspruchs“  
     Brauch, Sitte, Recht als gute Gründe (innerhalb des dialogischen Raums ohne Legitimitätsanspruch „an und für sich“)
- weitere gute Gründe
- Statusgleichheit - u. U. nötigend - durch Gleichberechtigung der Gründe
- Stabilitätsgrade durch qualitative Differenzierung der Bedürfnisse

### Zugang zum dialogischen Raum:

- Grenzen einer Regelung werden durch die „Reichweite“ des problematisierten Machtanspruchs bestimmt.
- Auditorium (Teilnehmer) des Dialogs wird bestimmt durch glaubhaft vorgebrachte Gründe.

## (3) Demokratische Lebensform (demokratische Kultur)

- Kleine Gruppe - potentiell - besonders geeigneter dialogischer Übungsraum zur Überwindung des nötigenden Charakters der konstitutiven Elemente des dialogischen Handelns (aktive und passive Freiheit; Statusgleichheit; Zugangsmöglichkeiten für diejenigen, die es angeht).
- *Positive Anthropologie:*  
     philosophische Tradition der Dialogik  
     demokratische Klassiker  
     als Indiz
- Gruppen-Sozialität *steigt auf* in die größere Gruppe.

## Literaturverzeichnis

- Allemann, F.R.* (1956): Bonn ist nicht Weimar. Köln u.a.: Kiepenheuer & Witsch.
- Badelt, Ch.* (1980): Sozioökonomie der Selbstorganisation. Frankfurt/M.: Campus.
- Bärsch, J. / Frank, J.* (1985): Kollektive Verwaltung der Umwelt versus ökologische Selbstbestimmung? In: *de Gijssel, P., u.a. (Hg.): Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 3.* Frankfurt/M.: Campus, 141-187.

- Baier, H.* (1977): Herrschaft im Sozialstaat. Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma der Sozialpolitik, in: *von Ferber, Ch. / Kaufmann, F.-X.* (Hg.): Soziologie und Sozialpolitik (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 19) Opladen: Westdeutscher Verlag, 128-142.
- Buchanan, J.M.* (1984): Die Grenzen der Freiheit. Tübingen: Mohr.
- Downs, A.* (1965): Nonmarket Decision Making. A Theory of Bureaucracy, in: *Williamson, H.F. / Tait, G.* (Hg.): The American Economic Review Vol. LV, Number 2. Menasha: American Economic Association, 439-446.
- Frank, J.* (1983): Markt versus Staat. Zur Kritik einer Chicago-Doktrin, in: *de Gijssel, P., u.a.* (Hg.): Ökonomie und Gesellschaft, Jahrbuch 1. Frankfurt/M.: Campus, 257-298.
- Goldschmidt, H.L.* (1964): Dialogik. Philosophie auf dem Boden der Neuzeit. Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.
- Gäfen, G.* (1987): Kollektivverhandlungen als konstitutiver Allokationsmechanismus korporatistischer Ordnungen, in: *Willgerodt, H. / Watrin, Ch.* (Hg.): Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 36. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, 125-150.
- Geissler, H.* (1976): Die neue soziale Frage. Freiburg i.Br.: Herder.
- Habermas, J.* (1987): Theorie des kommunikativen Handelns (2 Bände). Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- (1992): Faktizität und Geltung. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hauff, M. v.* (1989): Neue Selbsthilfebewegung und staatliche Sozialpolitik. Wiesbaden: Dt. Universität-Verlag.
- Henning, F.-W.* (1985): Wirtschafts- und Sozialgeschichte (3 Bände). Paderborn u.a.: Schöningh.
- Hirschman, A.O.* (1974): Abwanderung und Widerspruch. Tübingen: Mohr.
- Hotelling, H.* (1929): Stability in Competition, in: *Keynes, J.M. / Macgregor D.H.* (Hg.): The Economic Journal, Vol. XXXIX. London: Macmillan.
- Homann, K.* (1988): Rationalität und Demokratie. Tübingen: Mohr.
- Katterle, S.* (1991): Methodologischer Individualismus and Beyond, in: *Biervert, B. / Held, M.* (Hg.): Das Menschenbild der ökonomischen Theorie. Frankfurt/M.: Campus, 153-172.
- Keller, B.* (1992): Olsons >Rise and Decline of Nations< oder: Die Grenzen eines neoklassischen Institutionalismus, in: *Schubert, K.* (Hg.): Leistungen und Grenzen Politisch-Ökonomischer Theorie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 88-110.
- Kirchgässner, G.* (1991): Homo oeconomicus. Tübingen: Mohr.

- Lehner, F.* (1989): Politisch-ökonomische Analyse ordnungspolitischer Kontrolle in westlichen Demokratien, in: *Boettcher, E. u.a.* (Hg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 8. Band. Tübingen: Mohr.
- Leijonhufvud, A.* (1966, 1973): Über Keynes und den Keynesianismus. Deutsch: Köln 1973.
- Maffesoli, M.* (1996): The Time of the Tribes. The Decline of Individualism in Mass Society. London: Sage.
- Müller, W. / Neuss, Ch.* (1970): Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital. Sozialistische Politik 6/7, 4 ff.
- Myrdal, G.* (1965): Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft. Hannover: Verlag für Literatur und Zeitgeschehen.
- Niskanen, W.A.* (1968): Nonmarket Decision Making. The peculiar Economics of Bureaucracy, in: *Williamson, H.F. / Tait, G.* (Hg.): The American Economic Review Vol. LVIII, Number 2. Menasha: American Economic Association, 293-305.
- (1994): Bureaucracy and Public Economics. Aldershot: Elgar.
- Olson, M.* (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen: Mohr.
- (1982): The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press.
- Riese, H.* (1977): Die ökonomische Theorie nach Keynes im Lichte der General Theorie. Manuskript, Berlin.
- Robbins, L.* (1965): The Theory of Economic Policy in English Classical Political Economy. London Lecture II, 34 ff.
- Rödel, U. u.a.* (1989): Die demokratische Frage. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Rothschild, K. W.* (1992): Ethik und Wirtschaftstheorie. Tübingen: Mohr.
- Salin, E.* (1967): Politische Ökonomie heute. Tübingen.
- Scherhorn, G.* (1991): Autonomie und Empathie, in: *Biervert, B. / Held, M.* (Hg.): Das Menschenbild der ökonomischen Theorie. Frankfurt/M.: Campus, 153-172.
- (1994a): Zeitwohlstand versus Güterwohlstand, in: *Biervert, B. / Held, M.* (Hg.): Zeit in der Ökonomik. Frankfurt/M.: Campus, 147-168.
  - (1994b): Die Unersättlichkeit der Bedürfnisse und der kalte Stern der Knappheit, in: *Biervert, B. / Held, M.* (Hg.): Das Naturverständnis der Ökonomik. Frankfurt/M.: Campus, 224-240.
  - (1996): Der innere Zwang zum Wirtschaftswachstum, in: *Biervert, B. / Held, M.* (Hg.): Die Dynamik des Geldes. Über den Zusammenhang von Geld, Wachstum und Natur. Frankfurt/M.: Campus, 162-181.
- Schluchter, W.* (1991): Religion und Lebensführung (2 Bände). Frankfurt/M.: Suhrkamp.



*Soto, H. de* (1992): Marktwirtschaft von unten. Die unsichtbare Revolution in Entwicklungsländern. Zürich: Orell Füssli.

*Tönnies, F.* (1913): Die Entwicklung der sozialen Frage. Leipzig: Göschen.

*Wallis, J.J. / Oates, W.E.* (1988) Does Economic Sclerosis Set in with Age? An Empirical Study of the Olson Hypothesis, in: *Frey, R.L.* (Hg.): *Kyklos*, Vol. 41. Basel: Helbing, 397-417.

*Weber, M.* (1963): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, in: ders. (Hg.): *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I*. Tübingen: Mohr, S. 17-206.

- (1968): Roscher und Knies und die logischen Probleme der historischen Nationalökonomie, in: *Winckelmann, J.* (Hg.): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre von Max Weber*. Tübingen: Mohr, S. 1-145.

- (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Besorgt von *Winckelmann, J.* Tübingen: Mohr.

*Widmaier, H.P.* (1976): Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat. Reinbek b. Hamburg: rororo.

- (Hg.) (1978): *Zur Neuen Sozialen Frage*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 60. Berlin: Duncker & Humblot.

- (1996): Individuelle Genesung Gemeinschaft - Ein Beitrag zur Begründung demokratischer Sozialpolitik, in: *Biesecker, A. / Grenzdörffer, K.* (Hg.): *Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation. Elemente demokratischen Wirtschaftens*. Pfaffenweiler: Centaurus, 87-110.

*Widmaier, H.P. / Wichert, Ch.* (1995): Kultur- und demokratietheoretische Begründung sozialer Bedürfnisse, in: *Grenzdörffer, K. u.a.* (Hg.): *Neue Bewertungen in der Ökonomie*. Pfaffenweiler: Centaurus, 149-158.

- (1996): Der Weg vom neoklassischen zum dialogischen Paradigma in der Sozialpolitik. Erscheint in: Tagungsband zum Workshop „Neue institutionelle Arrangements für eine zeitgemäße Wohlfahrt“, veranstaltet vom ÖSO-Institut, Universität Bremen, im Februar 1996.

*Wuthnow, R.* (1994): *Sharing the Journey. Support Groups and America's New Quest for Community*. New York u.a.: The Free Press, A Division of Macmillan, Inc.

- (Hg.) (1994): *I Come Away Stronger. How Small Groups are Shaping American Religion*. Michigan: William B. Erdman's Publishing Company Grand Rapids.

*Zapf, W.* (1974-1977): *Soziale Indikatoren I - V*. Frankfurt/M./ New York.

# **Sozialpolitik im Wandel**

Von Ursula Engelen-Kefer

## **A. Einleitung**

„Eine gute Wirtschaftspolitik ist die beste Sozialpolitik“. Dieser Satz aus einer frühen Regierungserklärung Adenauers hatte die Sozialpolitiker lange Jahre zum Widerspruch herausgefordert. Sie pochten zu Recht auf den eigenständigen Charakter von sozialpolitischen Regulierungen, um Risiken abzusichern und Verteilungsgerechtigkeit anzustreben. Nicht zuletzt verwiesen sie auf die produktiven Wirkungen der Sozialpolitik hinsichtlich wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ziele.

Betrachtet man die Diskussion und die konkrete Politik der letzten Jahre in den Staaten mit entwickelter Sozialpolitik - vor allem also die westeuropäischen Staaten -, so ist man als Sozialpolitiker geneigt, das umstrittene Credo Adenauers in einem neuen Licht zu sehen: für die Sozialpolitik wäre es gut, wenn es eine bessere Wirtschaftspolitik gäbe. Die herrschende und praktizierte ökonomische Lehre instrumentalisiert die Sozialpolitik. Diese muß, so hat es den Anschein, fehlende oder falsche Konzepte der Konjunktur- und Wachstumspolitik ersetzen. Je weniger Sozialpolitik, so heißt es, um so eher gelingt es, Wachstum und Beschäftigung zu fördern, die Arbeitslosigkeit abzubauen. In den „globalen Dörfern“ fehlt immer mehr der Platz für sozial- und gesellschaftspolitische Gestaltung. Die Wirtschaft, wer immer das ist, fordert von der Politik den Primat der Entscheidungen zurück. Unter diesem Diktat droht die soziale Sicherung immer stärker zu einer privaten Angelegenheit zu werden. Wenn sie kollektiv organisiert wird, dann nicht von staatlichen Instanzen, sondern von privaten Geld- und Kapitalsammelstellen.

Es ist offensichtlich, daß die weiteren Auseinandersetzungen um nationale wie internationale sozialpolitische Normen durch diesen ideologischen und ökonomischen Konflikt erheblich beeinflußt - wenn nicht gar bestimmt - werden: Sozialstaat oder Wettbewerbsstaat.

## **B. Sozialabbau, die europäische „Konvergenz“**

In den konkreten sozialpolitischen Auseinandersetzungen schwingt diese grundsätzliche Alternative eher im Hintergrund mit. Die tatsächlichen Programme vermitteln den Eindruck, daß nach pragmatischen Lösungen für die offenkundigen Probleme gesucht wird:<sup>1</sup>

- den verschlechterten Finanzierungsbedingungen (öffentliche Defizite, Maastricht-Kriterien) durch einen Rückbau sozialer Leistungen zu begegnen,
- die Belastung der Arbeitskosten durch Umfinanzierung/Leistungsabbau zu vermindern,
- Konsequenzen aus der langfristigen demografischen Entwicklung und deren Auswirkungen für die Sicherungssysteme zu ziehen,
- die angebliche permanente „Kostenkrise“ im Gesundheitswesen zu beheben,
- Betonung des workfare gegenüber dem welfare („für Arbeit statt für Arbeitslosigkeit bezahlen“).

Die Definition der Probleme ist in den westeuropäischen Ländern identisch, die Programme und Maßnahmen ähneln sich. Die „Anpassungsmaßnahmen“ erfolgen jeweils innerhalb der bestehenden Systeme der sozialen Absicherung. Soweit derzeit absehbar, ist die gravierendste Veränderung - im Sinne einer Systemtransformation - im schwedischen Alterssicherungssystem geplant. Das bisherige, von Arbeitgebern und Staat finanzierte System, wird in eine Richtung verändert, die weitgehend den Prinzipien der deutschen Sozialversicherung folgt.<sup>2</sup>

Folgende Maßnahmen können als universell üblich bezeichnet werden:

- Leistungskürzungen und -verschlechterungen bei Lohnersatzleistungen aufgrund von Arbeitslosigkeit und Krankheit,
- Anhebung der Altersgrenzen in den Systemen der Alterssicherung,

---

<sup>1</sup> Vgl.: Die „Krise des Sozialstaats“ in internationaler Perspektive, Sozialer Fortschritt Heft 1/2/1997 mit Überblicksartikeln über die aktuelle Sozialpolitik in verschiedenen Ländern.

<sup>2</sup> Vgl. *Karl Gustav Scherman*: Die Reform der Alterssicherung in Schweden: Hintergründe, Konzept und Auswirkungen in: Deutsche Rentenversicherung 5-6/1996, Frankfurt.

- Verschlechterung in den Zugangsbedingungen für Sozialversicherungsleistungen,
- Änderungen bei der Berechnung der Rentenhöhe und der Rentenanpassung,
- Ausweitung der Zuzahlungen bei Krankheit und Ausgrenzung von Leistungen aus der gesetzlichen Krankenversicherung.

Durch die Maßnahmen werden im wesentlichen die privaten Haushalte und der Staat zugunsten der Unternehmen finanziell stärker belastet.

Hinsichtlich der relativen Größenordnung der Maßnahmen (bis 1994) kommt eine Analyse des Bundesarbeitsministeriums zu folgendem Ergebnis: „Insgesamt wird damit deutlich, daß Deutschland - läßt man sachgerecht die zur Vollendung der deutschen Einheit notwendigen Ausgabensteigerungen außer Betracht - bei der Konsolidierungspolitik im Sozialbereich einen Spitzenrang im europäischen Vergleich einnimmt.“<sup>3</sup>

Diese Folgerung ist vor allem auch deshalb bedeutsam, weil sie in der nationalen Diskussion nicht nur nicht zur Kenntnis genommen wird, im Gegenteil: die „mutigen“ Einschnitte in anderen Ländern werden der angeblichen „Reformblockade“ im Inland gegenübergestellt, woraus wiederum ein „Standortnachteil“ konstruiert wird.

Bei einer Betrachtung in zeitlicher Perspektive ist ferner bemerkenswert, daß in aller Regel kurz nach einer Konsolidierungsmaßnahme eine um so schärfere Debatte über neue, angeblich notwendige Einschnitte erfolgte. So wurde z.B. in Deutschland ein Jahr nach Inkrafttreten der Rentenreform '92 eine erneute Diskussion über die langfristige Finanzierung der Rentenversicherung begonnen, in deren Verlauf forcierter als bisher Systemalternativen propagiert wurden. Die Frage ist daher naheliegend: wird durch einen Sozialabbau ohne Ende die vor allem aus neoliberaler Sicht wünschenswerte Alternative - Privatisierung der sozialen Sicherung plus staatliche Minimalsicherung - zum sozialpolitischen Modell der Zukunft?

---

<sup>3</sup> *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung*: Handeln im Sozialbereich. Ein Überblick über Konsolidierungsmaßnahmen in ausgewählten EU-Staaten, o.J. (1997).

### **C. Vom „Reformstau“ zur Systemüberwindung? Sozialpolitik in Deutschland**

Die in den letzten Jahren geführte Diskussion, aber auch Elemente einzelner Maßnahmen, verweisen darauf, daß die im Rahmen des Regierungsprogramms Wachstum und Beschäftigung konzipierten sozialpolitischen Gesetze vielfach Kompromißcharakter tragen. Grundsätzlich finden die Reformen im System statt, aber einzelne Elemente in den Gesetzen können den Systemwechsel befördern, die Verabschiedung der Gesetze wird die Diskussion über Grundsätze nicht beenden, vielleicht sogar ihre Verschärfung provozieren.

Nachhaltig zeigt sich die neue Situation in der Gesundheits- und Rentenpolitik.

#### **I. Wende in der Gesundheitspolitik**

In der Gesundheitspolitik vollzog die Bundesregierung sowohl programmatisch wie in der praktischen Politik eine entscheidende Wende. Ende der 70er Jahre hatte sich die Einsicht durchgesetzt, daß die kostenexpansiven Tendenzen des Gesundheitswesens vor allem in der Definitionsmacht und Dominanz der Leistungsanbieter ihre Ursache haben. Als notwendig erachtet wurde daher eine im wesentlichen budgetorientierte ökonomische Steuerung in Kombination mit Maßnahmen zur Veränderung uneffizienter Strukturen der Leistungserbringung. Als wichtigstes strategisches Instrument wurde die Einbindung der wichtigsten Akteure in die Entscheidungs- und Konsensfindung politisch organisiert. Sichtbare Institution dieses Prozesses war die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“ als ein Element dieser Form des Korporatismus. Zumindest im internationalen Vergleich erwies sich diese Politik des Gesundheitsmanagements vor allem unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung des Ausgabenanstiegs als erfolgreich. Bezeichnend dafür ist auch, daß in anderen Ländern (z.B. Frankreich) der Einstieg in eine solche Strategie zu einem Zeitpunkt erfolgen soll, zu dem die deutsche Gesundheitspolitik sich aus diesem Modell verabschiedet hat. Das neue Paradigma heißt verkürzt: Effizienzreserven bei den Angebotsstrukturen sind nicht mehr vorhanden. Eine Politik der stabilen Beitragssätze durch budgetorientierte Angebotssteuerung provoziere daher die Rationierung notwendiger Leistungen. Hinzu komme, daß das Gesundheitswesen ein Wachstumsmarkt mit Beschäftigungszuwächsen bleiben müsse. Da aber nach herrschender Doktrin die Arbeitskosten gesenkt werden müssen, wird die Finanzierung der künftigen Ausgabenexpansion im wesentli-

chen auf die Nachfrage verlagert. Die neueren Gesundheitsgesetze sind genau diesem Paradigma verpflichtet.

Zudem werden der gesetzlichen Krankenversicherung Instrumente aus der Privatversicherung (Kostenerstattung, Selbstbehalttarife) angedient, die der Risikoselektion und Risikodifferenzierung dienen können. Ausgabenexpansion und Privatisierung können somit einen Prozeß befördern, an dessen Ende eine minimale Grundversorgung für die Bedürftigen und eine teure und damit risikoselektive private Absicherung steht: ein teures, unwirtschaftliches Gesundheitswesen mit hochgradiger Ungleichheit in der Versorgung.

## II. Systemdiskussion in der Alterssicherung

Die politisch relevante Diskussion über Systemfragen erfolgte in Deutschland vor allem entlang der Linien

- staatliche Grundrente auf existenzminimalem Niveau,
- Umstellung der Finanzierungsform vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren.

Dabei blieb allerdings die generelle Umstellung des Rentenversicherungssystems auf die theoretische Auseinandersetzung beschränkt, während die Möglichkeit einer ergänzenden Kapitaldeckung im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung als politische Option in Erwägung gezogen wurde und wohl weiterhin wird.

Die Befürworter der beiden grundsätzlichen Alternativpositionen gehen gemeinsam davon aus, daß das bestehende System angesichts der Veränderungen im Bevölkerungsaufbau (Alterung) und auf dem Arbeitsmarkt (Rückgang des Arbeitsvolumens, wachsender Anteil von Teilzeitarbeit u.ä.) nicht aufrechterhalten werden kann. Der Gesetzgeber müsse auf die dadurch immer wieder entstehenden Finanzierungsprobleme mit Eingriffen reagieren. Eine verlässliche Planung der Alterssicherung sei daher nicht mehr möglich, die Vertrauenskrise verschärfe sich. Die hohe Belastung der Arbeitskosten und der individuellen Einkommen gefährden die Wettbewerbsfähigkeit und beeinträchtigen die Vermögensbildung.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Kurt Biedenkopf: Von der Arbeitnehmerrente zur Bürgerrente, Vorlagen für den CDU-Bundesausschuß (19.3.1997).

Politisch konnten sich die Befürworter (K. Biedenkopf) einer Grundrente nicht durchsetzen. Tatsächlich beinhaltet der Vorschlag nicht eine „Bürgerrente“, sondern eine staatliche Versorgung auf existenzminimalem Niveau, die allen ab 65 Jahren ohne spezifische Vorleistung zustehen sollte.

Das Fehlen einer Vorleistung sowie die fehlende Äquivalenz war eine der Begründungen, die gegen diesen Vorschlag angeführt werden. Aus den zahlreichen weiteren Argumenten gegen eine solche Lösung seien zwei herausgegriffen.:

- Eine „Bürgerrente“ löst keines der Probleme, die mit der demografischen Entwicklung verbunden sein werden. Ihre Einführung würde eine exorbitante Steigerung der Steuerbelastung erfordern.
- In der Umstellungsphase würde für einen längeren Zeitraum eine erheblich stärkere Belastung der erwerbstätigen Generation erfolgen. Im Alter wäre diese Generation auf die Grundrente verwiesen. Aufgrund der hohen Belastung wäre eine private Vorsorge kaum möglich.

Die Doppelbelastung in einem längeren Umstellungszeitraum träfe auch auf eine Systemänderung in Richtung Kapitaldeckungsverfahren zu. Im übrigen werden aber auch aus ökonomischer und ordnungspolitischer Sicht grundsätzliche Argumente gegen ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung formuliert.<sup>5</sup>

Aus der erforderlichen Größe des Kapitalstocks (für die Rentenversicherung in Deutschland wären rund 10 Billionen DM erforderlich) resultieren ökonomische und Sicherungsprobleme (Frage der Anlagemöglichkeiten, Probleme bei der Auflösung des Kapitals) sowie ordnungspolitische Bedenken. Krupp kommt daher zu folgendem Ergebnis:

"Die Befürworter des Kapitaldeckungsverfahrens verkennen die Größenordnung des zu bildenden Kapitalstocks, wenn wirklich die gesamte Bevölkerung gesichert werden soll. Es ist daher unverantwortlich, durch eine Umstellung der gesetzlichen Sicherungssysteme vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren sowohl das Umlageverfahren wie das Kapitaldeckungsverfahren zu ruinieren. Das Kapitaldeckungsverfahren kann seinen wichtigen Beitrag zur Alterssicherung nur solange leisten, wie es marginal ist. Das Umlageverfahren wiederum bietet eine hohe Sicherheit, allerdings nicht notwendigerweise auch eine

---

<sup>5</sup> Vgl. *Horst-Wolf Müller* und *Roland Tantz*: Ein Grundrentensystem ist teuer, in: *Deutsche Rentenversicherung* 12/1996; *Hans-Jürgen Krupp*: Ist das Kapitaldeckungsverfahren dem Umlageverfahren überlegen?, in *WSI-Mitteilungen* 15/1997.

bestimmte Rentenhöhe. Diese kann freilich ein breit angelegtes Kapitaldeckungsverfahren auch nicht garantieren. Es spricht daher viel dafür, die historisch gewachsene Arbeitsteilung zwischen Kapitaldeckungs- und Umlageverfahren aufrecht zu erhalten.”<sup>6</sup>

Verwiesen sei allerdings auch auf Gefahren, die in der internationalen Diskussion im Vordringen privater Pensionsfonds gesehen werden, deren Anlagen immer stärker in Aktienportefeuilles bestehen. Das Wohl und Wehe der Rentner hängt von der Entwicklung der Börsenkurse ab. Damit werden die Beiträge der Arbeitnehmer letztlich zu ihrer eigenen Ausbeutung verwandt, da die Pensionsfonds auf ihren shareholder-value drängen werden.<sup>7</sup>

### **III. Die Gesetzliche Rentenversicherung: Auch langfristig finanziell tragbar**

Auf der Basis des geltenden Rechts ergeben die derzeit vorliegenden Modellrechnungen (mittlere Annahmen über Lohn- und Beschäftigungsentwicklung) folgende Beitragssätze:

2000	2010	2020	2030
20,7 %	21,4 %	22,7 %	25,5 %

Gegenüber heute wäre also der Beitragssatz im Jahr 2030, dem Zeitpunkt der höchsten demografischen Belastung, um ca. fünf Prozentpunkte höher. Hierbei muß allerdings berücksichtigt werden, daß die demografische Entwicklung nicht nur eine Belastung durch die höhere Zahl der Rentner (die Zahl der über 65jährigen wird um etwa 60 Prozent zunehmen) bedeutet, sondern auch eine Entlastung für den Arbeitsmarkt, da die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter erheblich zurückgeht. Deshalb ist in den Modellrechnungen unterstellt, daß über den langfristigen Zeitraum die Zahl der Beitragszahler in etwa konstant bleibt, die Zahl der Arbeitslosen auf etwa 500.000 sinkt (nach der mittleren Variante der Bevölkerungsprognose des BMI sinkt die Zahl der unter 65jährigen bis zum Jahr 2030 um ca. 14,5 Millionen). Dies bedeutet, daß unter diesen Voraussetzungen der Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung von heute 6,5 Prozent auf zwei Prozent zurückgehen kann.

<sup>6</sup> Vgl. Anmerkung 5.

<sup>7</sup> Vgl. *François Chesnais*: Die Renteneinkommen von morgen werden an der Börse gehandelt, in *Le Monde Diplomatique/TAZ* April 1997.



Mit anderen Worten: Die Gesamtbelastung der Beitragszahler zur Renten- und Arbeitslosenversicherung ist in 33 Jahren nicht höher als heute. Es kann daher nicht davon gesprochen werden, daß die künftige Generation von Erwerbstätigen stärker belastet würde als die gegenwärtige. Der Eindruck einer ungerechten Belastungsverteilung zwischen den Generationen kann nur dadurch in der Öffentlichkeit erweckt werden, daß die finanzielle Belastung durch die Massenarbeitslosigkeit systematisch ausgeblendet wird. Insofern ist es eine Meisterleistung der politischen Demagogie, daß weniger die Arbeitslosigkeit heute, sondern die Rentenfinanzen im Jahr 2030 die politische Diskussion bestimmen. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit (ca. 160 Mrd. DM in diesem Jahr) entsprechen - der Höhe nach - neun bis zehn Beitragspunkten der gesetzlichen Rentenversicherung!

#### **IV. Stabil und anpassungsfähig**

Darüber hinaus sollte berücksichtigt werden, daß in der Vergangenheit die Rentenversicherung bemerkenswert stabil und anpassungsfähig war.

In den letzten 25 Jahren ist der Beitragssatz um rund drei Punkte gestiegen, obwohl

- der Beitragssatz heute mit einem Punkt durch die deutsche Einigung belastet ist,
- das Rentenniveau um zehn Prozent gestiegen ist,
- die Zahl der Rentner heute um 60 Prozent höher ist,
- die Laufzeit der Renten sich um 4,5 Jahre verlängert hat,
- die Arbeitslosenquote sich von 0,7 Prozent auf rund zehn Prozent (West) erhöht hat.

Stellt man die Entwicklung dieser Faktoren in der Vergangenheit der langfristig erwarteten Entwicklung gegenüber, so zeigt sich, daß keine unerwarteten oder unakzeptablen Belastungen für die Rentenversicherung zu erwarten sind:

- Obwohl die durchschnittliche Lebenserwartung 65jähriger nach heutigen Prognosen um ca. zwei Jahre bis 2030 steigen soll, ist aufgrund der beschlossenen Anhebung der Altersgrenzen eher mit einer kürzeren Rentenzulaufzeit zu rechnen.
- Eine Erhöhung des Rentenniveaus ist ausgeschlossen, politisch wird dessen langfristige Senkung diskutiert.
- Bei der Arbeitslosenquote wird eine Senkung erwartet.

Die Anpassungsfähigkeit der Rentenversicherung zeigt sich darin, daß durch Gesetze, die in den letzten fünf Jahren in Kraft getreten sind (RRG 1992, WFG 1996), der ursprünglich erwartete Beitragssatzanstieg bis zum Jahr 2030 um elf Prozentpunkte (von 36,4 Prozent auf nunmehr 25,5 Prozent) vermindert wurde. Entgegen einer in der politischen Öffentlichkeit häufig verbreiteten Meinung vom „ausgeuferten Sozialstaat“ zeigt dies, daß in der Sozialpolitik seit Jahren kräftig gespart und gekürzt wird.

Ein weiterer Punkt, der nicht außer Acht gelassen werden darf, ist, daß 1997 die Differenz zwischen Bundeszuschuß und nicht durch zurechenbare Beiträge gedeckte Leistungen bei über 30 Mrd. DM liegt.

Die Reformdebatte der letzten Jahre suggeriert einen dringenden finanzpolitisch begründeten Handlungsbedarf, den es aus fachlich-rentenpolitischer Sicht nicht gibt. Nach den vorliegenden Rechnungen kann der Beitragssatz ohne jegliche Änderungen für die nächsten zehn Jahre unter 21 Prozent gehalten werden. Bei einer erfolgreichen wesentlichen Rückführung der Arbeitslosigkeit könnte er für diesen Zeitraum unter 20 Prozent liegen.

Mit dieser Anmerkung ist nicht gemeint, daß Reformen in der Rentenversicherung nicht wünschenswert oder notwendig sind, gemeint ist vielmehr, daß die politisch erzeugte „Reform“-Hysterie keine sachliche Begründung hat. Sie schadet vielmehr einer sachlichen Diskussion und hat bereits zu einem Vertrauensverlust in die gesetzliche Rentenversicherung geführt.

## **D. Weiterentwicklung der Renten- und Gesundheitspolitik**

Die ökonomischen, sozialen und demografischen Veränderungen erfordern auch von der Sozialpolitik Anpassungsleistungen. Allerdings brauchen wir keinen alternativen Radikalismus, keine Systemänderungen, sondern Ideen und Mut für innovative Weiterentwicklungen.

So hat in der Diskussion der letzten Jahre ein hohes Maß an Expertenkonsens ergeben über notwendige Weiterentwicklungen im Gesundheitswesen.

Leitgedanke ist dabei die Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit. Expertenschätzungen gehen davon aus, daß Wirtschaftlichkeitsreserven in Höhe von mindestens 10 Prozent der Krankenkassenausgaben vorhanden sind.

In Stichworten sei auf die folgenden Vorschläge verwiesen:

- Eine Positivliste für Arzneimittel eingeführt,

- die Rabatte der Apotheken erhöht,
- die Festbeträge auch wieder für patentgeschützte Arzneimittel gelten sollen und
- Apotheken wieder zur Vorhaltung von Importarzneimitteln verpflichtet werden;
- Doppel- und Mehrfachuntersuchungen vermieden werden,
- die Trennung von ambulanter und stationärer Versorgung aufgehoben wird,
- die Verordnung medizinisch nicht notwendiger bzw. unsinniger Leistungen verhindert wird.

Außerdem muß das Vertragsrecht flexibilisiert werden, damit Innovationspotentiale zur Verbesserung des Versorgungsprozesses und der Versorgungsqualität genutzt werden können. Die Stärkung des Solidarprinzips durch Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze und die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der Krankenversicherung auf das Niveau der Arbeitslosen- und Rentenversicherung würde ein übriges tun, um die Defizite abzubauen und die Krankenversicherung wieder auf eine solidere Finanzbasis zu stellen. Darüber hinaus müßten die politisch bedingten Verschiebebahnhöfe zwischen den Sozialversicherungsträgern, Ländern und Kommunen rückgängig gemacht werden. Ein Globalbudget, d.h. die Festlegung einer Obergrenze für die gesamten Ausgaben der Krankenversicherung würde in jedem Fall die Stabilisierung der Beitragssätze bewirken.

In der Rentenversicherung setzt die Bundesregierung vor allem auf 3 Elemente, um den Beitragssatzanstieg langfristig zu begrenzen:

- Die Senkung des Rentenniveaus,
- Einschränkungen bei Erwerbsminderungsrenten,
- Erhöhung des Finanzierungsanteils des Bundes in der Größenordnung eines Beitragspunktes.

Dazu in aller Kürze die folgenden Anmerkungen:

### **I. Senkung des Rentenniveaus**

Die Formel zur Anpassung der Renten soll um einen Faktor korrigiert werden, der die steigende Lebenserwartung (zur Hälfte) berücksichtigt.

Dieser Vorschlag ist weder akzeptabel noch notwendig. Durch die verschiedenen Maßnahmen der letzten Jahre sind die individuellen Rentenansprüche

gegenüber dem alten Recht erheblich reduziert worden (Altersgrenzenanhebung, Einschränkung bei der Bewertung von beitragsfreien Zeiten u.ä.), in vielen Fällen um bis zu 40 Prozent. Eine Absenkung des Standard-Rentenniveaus würde diese Verschlechterungen noch verstärken. Vor allem bei vorzeitigem Rentenbeginn (wie z.B. aufgrund von Arbeitslosigkeit oder Invalidität) und bei vielen Frauen würde die Rentenversicherung ihr Sicherungsziel verfehlen. Legitimationsprobleme wären die Folge, wenn in solchen Fällen bei abgesenktem Rentenniveau das Sozialhilfeniveau nicht erreicht oder nur knapp überschritten wird. Der Gedanke der individuellen Vorsorge (Verpflichtung), der prägend für unsere Sozialversicherung und ihre gesellschaftliche Anerkennung ist, würde zerstört.

Ferner würde dies bedeuten, daß nur wenige Jahre nach dem letzten Rentenkonsens (im RRG 1992 wurde der Grundsatz „gleichgewichtige Entwicklung von Renten und Nettoeinkommen der Arbeitnehmer“ politisch und in der Anpassungsformel festgeschrieben) dessen entscheidender Grundsatz verlassen wird: Die Rentner würden künftig von der allgemeinen Nettoeinkommensentwicklung abgekoppelt.

Schließlich muß gesehen werden, daß der Versuch, die Berücksichtigung der Lebenserwartung bei der Anpassungsformel systematisch mit intergenerationaler Gerechtigkeit zu begründen, nicht besonders plausibel ist, da bei steigender Lebenserwartung eine intergenerationale Ungerechtigkeit kaum eintreten dürfte.

Außerdem müßte gelten: Wenn die Lebenserwartung systematisch bei der Anpassung berücksichtigt wird, dann ist zu fragen, warum eine steigende Lebenserwartung nicht genauso systematisch bei der Höhe der Abschläge bei vorgezogenem Altersruhegeld berücksichtigt werden sollte. Bei steigender Lebenserwartung müßten konsequenterweise die Abschläge (derzeit 0,3 Prozent pro Monat vorzeitigen Rentenbezugs) gesenkt werden.

## **II. Erwerbsunfähigkeits- und Schwerbehindertenrente**

Nach dem Vorschlägen der Regierung sollen die Erwerbsunfähigkeits- und Schwerbehindertenrenten verschlechtert werden. Per saldo würde dies bedeuten:

- einen 10,8-prozentigen Abschlag bei der Schwerbehindertenrente mit 60 Jahren,

- erheblich niedrigere EU-Renten (ca. 10-18 Prozent, je nach Alter bei Rentenzugang).

Diese Absenkung würde aus unserer Sicht diese Rentenarten für den Personenkreis der eingeschränkt oder nicht mehr Erwerbsfähigen nahezu völlig entwerten. Das zweite Element des Reformvorschlags - der Übergang von der konkreten (die Arbeitsmarktlage berücksichtigende) zur abstrakten Betrachtungsweise bei der EU-Renten ist angesichts der Arbeitsmarktsituation weder sinnvoll noch akzeptabel. Eine solche Reform muß zumindest an zwei Voraussetzungen geknüpft sein:

- Es muß eine ausreichende Zahl von Arbeitsplätzen für gesundheitlich eingeschränkt Erwerbsfähige vorhanden sein,
- und im AFG müssen flankierende Regelungen zur sozialen Absicherung getroffen werden, wenn ein Arbeitsplatz bei eingeschränkter Erwerbsfähigkeit nicht vermittelt werden kann.

### **III. Bundeszuschuß**

In der Tendenz sinnvoll ist die Umfinanzierung durch einen höheren Bundeszuschuß.

Aus unserer Sicht sollte ein Gesamtkonzept so ausgestaltet sein, daß die gesetzliche Rentenversicherung für alle Beteiligten mehr Transparenz und Attraktivität für dies Form der Altersvorsorge herstellt. Dazu wäre es sinnvoll, eine hohes Maß an Konsens über das Verhältnis von Äquivalenz und Solidarausgleich und die konkrete Verwirklichung herzustellen.

Einige Aspekte können sein:

a) Für einen Teil der nicht durch individuell zurechenbare Beiträge gedeckten (Dauer-)Leistungen sind an die Rentenversicherung steuerfinanzierte Beiträge zu entrichten (z.B. Kindererziehungszeiten; dies könnte zeitlich später durch Beitragszahlung für Ausbildungszeiten ergänzt werden; der Zeitpunkt könnte pragmatisch so festgelegt werden, daß erwartete Beitragssatzanstiege verhindert oder vermindert werden können).

b) Bestimmte beitragsfreie Zeiten (z.B. die entfristende Regelung der Rente nach Mindestentgeltpunkten, Höherwertung der ersten drei Beitragsjahre usw.) werden über den solidarischen Ausgleich der Beitragszahler zur Rentenversicherung gewährleistet.

c) Über eine grundsätzliche Reform des EU/BU-Rechts sollte Einvernehmen erzielt werden. Die Reform sollte allerdings erst zu einem Zeitpunkt in Kraft treten, in der die Arbeitsmarktsituation (generell und hinsichtlich der Verfügbarkeit von (Teilzeit-)Arbeitsplätzen für aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkt Leistungsfähige) Beschäftigungsmöglichkeiten für den betroffenen Personenkreis ermöglicht. Es könnte erwogen werden, daß bis zu diesem Zeitpunkt die Bundesanstalt für Arbeit der Rentenversicherung den arbeitsmarktbedingten Teil der EU/BU-Renten erstattet.

d) Erweiterung des versicherten Personenkreises um Scheinselbständige und geringfügig Beschäftigte.

e) Spätestens bis zum Jahr 2000 sollte eine Gesamtreform der Hinterbliebenenrenten/eigenständige Sicherung von Frauen vollzogen sein.

Diese Vorschläge können dazu führen, daß der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung auf Dauer um gut zwei Punkte niedriger ausfällt, als in den Modellrechnungen auf der Basis des Status quo unterstellt. Gegenüber den Vorschlägen der Regierung ist dabei keine Senkung des Rentenniveaus, keine Verschlechterung bei den EU-Renten, aber ein höheres Maß an Umfinanzierung sowie eine Erweiterung des versicherten Personenkreises vorgeschlagen.



## **V. Wiederbelebung der Strukturpolitik**





# **Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik gehören zusammen**

## **- Versuche, Erfahrungen und Perspektiven in Nordrhein-Westfalen -**

Von Axel Horstmann

### **A. Einleitung**

Die hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland kann nicht allein auf regionaler Ebene bekämpft werden. In Nordrhein-Westfalen können wir beobachten, welch unverzichtbare Entlastung eine günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung für den regionalen Arbeitsmarkt bedeutet. So entstanden im Wirtschaftsaufschwung zwischen 1984 und 1992 in NRW fast 750 000 neue Arbeitsplätze, im Ruhrgebiet waren es fast 100 000<sup>1</sup>. Eine Voraussetzung für die Bewältigung des Strukturwandels in den Regionen ist eine wachstums- und beschäftigungsorientierte gesamtsstaatliche Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Einige Regionen und Beschäftigtengruppen profitieren aber von einem wirtschaftlichen Aufschwung mehr als andere und einige trifft ein wirtschaftlicher Abschwung härter als andere. In der letzten Wirtschaftskrise (1993-1996) ist die Zahl der Arbeitsplätze im Ruhrgebiet deutlich bis auf das Beschäftigungsniveau von 1984 zurückgegangen. Gleichwertige Lebensbedingungen in allen Regionen zu schaffen, ist eine strukturpolitische Aufgabe, aber auch arbeitsmarktpolitische Mittel haben dabei eine große Bedeutung. Sowohl die Struktur- als auch die Arbeitsmarktpolitik wollen negative regionalökonomische Entwicklungen abfedern oder die regionalen Wachstumskräfte stärken und die „Wettbewerbsfähigkeit“ von Regionen und Arbeitskräften verbessern.

---

<sup>1</sup> In den alten Bundesländern betrug die Zunahme insgesamt 3,355 Mio. und lag mit +16,6 % über dem Zuwachs in NRW insgesamt (14,9 %) aber unter der Zuwachsrate für NRW ohne das Ruhrgebiet (+ 16,9 %).

In den letzten 40 Jahren haben sich Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik konzeptionell beträchtlich verändert. Während Arbeitsmarktpolitik vor 40 Jahren weitgehend im materiellen Ausgleich von Problemlagen mittels Arbeitslosenunterstützung oder Kurzarbeitergeld und ggf. in deren Kombination mit Sozialplänen bestand, wird heute ein größerer Anteil aktiver Maßnahmen, insbesondere in Gestalt von Weiterbildungsangeboten und aktiver Eingliederungshilfe angestrebt. Noch jünger ist das Bemühen um präventive Hilfen, die drohende Entlassungen noch abwenden sollen. Die Strukturpolitik der Vergangenheit erschöpfte sich weitgehend in der Förderung infrastruktureller und finanzieller Investitionsbedingungen; heute versucht man stärker gezielt die Innovationsanstrengungen von Regionen und Betrieben zu unterstützen, wodurch sich neue Handlungsbereiche aufgetan haben, wie insbesondere Forschung und Entwicklung, Technologietransfer oder berufliche Bildung. Den konzeptionellen Weiterentwicklungen liegt die Vorstellung zu Grunde, daß Regionen national wie international im Wettbewerb untereinander stehen, in dem sie nur durch kontinuierliche Innovation bestehen können. Zwischen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer innovationsorientierten Strukturpolitik zeigen sich zahlreiche Berührungspunkte, so daß diese beiden Politikbereiche nicht mehr so getrennt voneinander gesehen und betrieben werden können wie in der jüngeren Vergangenheit.

Mit den Möglichkeiten einer Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik will ich mich im folgenden befassen. Dabei kann ich auf einige nordrhein-westfälische Erfahrungen zurückgreifen. NRW hat hier in den letzten Jahren eine Vorreiterrolle gespielt, auch wenn sie nicht ganz freiwillig übernommen wurde. Aufgrund der Montankrise und des Beschäftigungsabbaus in einigen traditionellen Konsumgüterbranchen setzte der derzeitige heftige sektorale Wandlungsprozeß in NRW früher und massiver als in den meisten anderen Bundesländern ein und stellte die Politik unter einen anhaltenden Handlungsdruck, dem sie durch erhaltende Hilfen nicht befriedigend gerecht werden konnte.

Die politische Diskussion in unserem Land brauchte einige Jahre, bevor allgemein akzeptiert wurde, daß die vorrangige Zukunftsaufgabe die Modernisierung einer alten Industrieregion war. Um sie zu verwirklichen, mußten einerseits Mittel umgeschichtet und andererseits neue Konzepte regionaler Politik gefunden werden. Diesen Prozeß der Entwicklung hin zu neuen Politikansätzen in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik möchte ich im folgenden erläutern. Er ist nicht abgeschlossen, so daß sich Fragen seiner Weiterentwicklung stellen, die ich daran anschließend behandeln werde.

## **B. Die Herausbildung einer regionalen Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in NRW von 1968 bis 1986**

Zehn Jahre nach den ersten Krisenmeldungen aus dem Bergbau wurde das erste strukturpolitische Konzept von der neugewählten SPD/FDP-Koalition in NRW verabschiedet. Durch dieses „Entwicklungsprogramm Ruhr“ aus dem Jahre 1968 sollten neue Industriearbeitsplätze im Ruhrgebiet geschaffen werden. Seine wesentlichen Ansatzpunkte lagen in einer Verbesserung der Infrastruktur, insbesondere im Verkehrswesen, wo der Ausbau von Fernstraßen und S-Bahn-Linien vorgesehen wurde. Auch das Bildungswesen sollte ausgebaut werden. In dieser Zeit wurden die Entscheidungen zum Aufbau neuer Universitäten im Ruhrgebiet gefällt. Für die von Zechenstillegungen betroffenen Arbeitnehmer wurden Abfindungsleistungen finanziert sowie Mittel für Weiterbildungsmaßnahmen bereitgestellt. Mehrere Weiterbildungszentren, die heute noch eine wichtige Rolle in ihren Regionen spielen, wie das Berufsförderungszentrum (BFZ) in Essen und das nach der stillgelegten Zeche benannte Berufsförderungswerk Graf Bismarck in Gelsenkirchen, wurden damals gegründet und gelten als Symbole eines Einstiegs in eine neue, den Strukturwandel fördernde Form von Arbeitsmarktpolitik.

Im „Entwicklungsprogramm Ruhr“, das ein Paket von Einzelprogrammen war, standen die arbeitsmarktpolitischen Komponenten allerdings eher am Rande. In den nächsten Jahren folgten ähnliche Programmpakete, die zum Teil auf ganz NRW ausgedehnt wurden (Abbildung 1). Zudem sind leichte Akzentverschiebungen erkennbar. Ab 1974 kam ein technologiepolitisches Programm hinzu, das sich zunächst nur an den Bergbau richtete. Im Unterschied zu vielen anderen altindustriellen Regionen betonte NRW die Modernisierung der alten Branchen, auch mit dem Ziel positiver Impulse für ihr Umfeld (zum Beispiel Zulieferer oder Bildungsträger). Die Technologieprogramme wurden jedoch ab 1978 auch für andere Branchen und dabei insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe geöffnet, weil offenkundig wurde, daß die Montanbetriebe sehr in ihren traditionellen Produktlinien dachten und eine Diversifizierung auf Existenzgründungen in Zukunftsbereichen angewiesen war.

Das „Aktionsprogramm Ruhr“ von 1980 bis 1984 war ein erster Versuch einer dialogorientierten Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, bei der ein breiter Kreis regionaler Akteure an der Programmgestaltung und -umsetzung beteiligt wird. An der „Ruhrkonferenz“ von 1979 nahmen Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Verbänden und Kirchen teil und erörterten Vorschläge zu diesem Aktionsprogramm.

Eckpunkte nordrhein-westfälischer Strukturpolitik				
	NRW-Programme	Wichtige Ereignisse	Struktur- entwicklung	Gestaltungs- philosophie
1960	Entwicklungs- programm Ruhr	Kohlekrise	Beschäftigung sinkt Bevölkerungs- abnahme  Industrie > 50 %	Probleme auffangen, Infrastruktur entwickeln
1968		Ruhrkohle AG		
		Gemeinschafts- aufgabe Verbesserung Der regionalen Wirtschaftsstruktur		
	Nordrhein-Westfalen Programm			
1974	Aktionsprogramm Ruhr	1. Ölpreiskrise Stahlkrise	Arbeitslosigkeit steigt	Technologische Impulse für neue Produkte und Dienstleistungen
1979		2. Ölpreiskrise		
		Stahlmoderatoren		
1987	Zukunftsinitiative Montanregionen Zukunftsinitiative für Regionen NRWs Landesinvestitions- programm	Kohlerunde	Beschäftigung steigt  Dienstleistungen > 50 %	Dezentraler Dialog und Kooperation als Leitbilder
1991	Handlungsrahmen Kohlegebiete	Kohlerunde	Arbeitslosigkeit steigt	
1994	Gemeinschaftsaktion Industriestandort NRW			

Damals wurde mit dem Aufbau einer Infrastruktur von Technologietransfer-Beratungsstellen und Technologiezentren begonnen. Mit dem Aktionsprogramm Ruhr wurde auch der Grundstückfonds Ruhr eingerichtet. Neben wohnungs- und stadtentwicklungspolitischen verfolgt er auch strukturpolitische Ziele, in dem die Landesentwicklungsgesellschaft (LEG), die den Fonds verwaltet, Brachflächen aufkauft, ggfls. ökologische Altlasten beseitigt und die Flächen für neue Unternehmen bereitstellt. 1984 wurde der Tätigkeitsbereich des Grundstückfonds auf ganz NRW ausgedehnt.

Die konzeptionellen Weiterentwicklungen der Strukturpolitik spiegeln sich in verschiedenen Ergänzungen der Programmpakete. Während anfangs die

Förderung der öffentlichen Infrastrukturen im Vordergrund stand, kamen schrittweise wirtschaftsnähere Elemente, insbesondere eine Flächenbereitstellungspolitik und die Technologieförderung hinzu. Ferner wurden die Programme, die zunächst nur auf das Ruhrgebiet und die dort vorherrschenden Wirtschaftszweige zielten, auf das ganze Land und auf andere Branchen und Unternehmensgrößen ausgedehnt.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen waren zwar von Anfang an Bestandteil des Handlungsrahmens der regionalen Strukturpolitik in NRW. Vor allem wurden Aus- und Weiterbildung sowie die Sozialverträglichkeit der unvermeidlichen Beschäftigungsanpassung unterstützt. Größter sichtbarer Erfolg dieser Arbeitsmarktpolitik war ihr wesentlicher Beitrag, im Kohlebergbau und in der Stahlindustrie Massenentlassungen zu verhindern. Bis Anfang der achtziger Jahre blieb die Arbeitsmarktpolitik jedoch eine enge Begleiterin der Strukturpolitik und als Landespolitik hatte sie verglichen mit heute geringes Gewicht. Im zuständigen Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) gab es auch keine besondere für Arbeitspolitik zuständige Abteilung. Instrumentell ergänzte das Land bestimmte Weiterbildungs- und Arbeitsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, es sah sich selbst nur äußerst eingeschränkt als arbeitsmarktpolitischer Akteur.

Eigene arbeitsmarktpolitische Akzente wurden zunehmend seit Beginn der achtziger Jahre gesetzt. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit veranlaßte die Landesregierung zu einer Reihe von besonderen landespolitischen Programmen. Betriebe erhielten Zuschüsse, wenn sie neue Ausbildungsplätze schufen oder ungelernte Jugendliche im Betrieb anlernten und betreuten. Die Ausbildung von Mädchen in Männerberufen wurde gefördert. Mit dem Aufkommen von Langzeitarbeitslosigkeit in vielen Regionen begannen Kommunen mit Beschäftigungsmaßnahmen für Sozialhilfeempfänger, die das Land ab 1984 mit einem Programm „Arbeit statt Sozialhilfe“ unterstützte. Es entwickelten sich in NRW somit Ansätze einer zielgruppenorientierten Arbeitsmarktpolitik. 1985 wurde im MAGS eine besondere Abteilung „Arbeit“ eingerichtet, deren Aufgabe in der Konzipierung einer besonderen Arbeitsmarktpolitik des Landes bestand. Mit der Gründung der „Gesellschaft zur Information und Beratung örtlicher Beschäftigungsinitiativen und Selbsthilfegruppen gGmbH“ (G.I.B.) 1986 und der Beauftragung des Landesversorgungsamtes mit der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Programme wurde der Aufbau eigener institutioneller Strukturen der Arbeitsmarktpolitik fortgesetzt.

Eine Verknüpfung der neuen arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen mit der regionalen Strukturpolitik in NRW war nunmehr nur in Ausnahmefällen feststellbar. Die beiden Politikbereiche wurden in umfassenderen Programmpaketen nur formal zusammengefaßt. Die Fachministerien bildeten jeweils eigene Beziehungen zu entsprechenden Fachressorts und anderen Gremien in den Regionen und Kommunen des Landes aus. Die sich entwickelnde eigene Arbeitsmarktpolitik des Landes suchte ihre Akzente vorrangig bei benachteiligten sozialen Gruppen des Arbeitsmarktes.

### **C. Herausforderungen einer konzeptionellen Weiterentwicklung**

Mit dem Aufbau einer Landesarbeitsmarktpolitik eigener Prägung wurde von den Akteuren in Wirtschaft und Politik zunehmend wahrgenommen, daß die struktur- und arbeitsmarktpolitischen Initiativen des Landes unkoordiniert nebeneinander standen.

In der Folge wurden der Arbeitsmarktpolitik nachhaltigere Beiträge zum Strukturwandel des Landes abgefordert. Diese Forderungen standen im Zusammenhang mit einer konzeptionellen Kritik der bisherigen regionalen Strukturpolitik. Deren Grenzen formulierte die Kommission Montanregionen 1989 sehr klar:

„Moderne Standortfaktoren (haben) nur noch wenig mit der 'Betoninfrastruktur' der 60er und 70er Jahre zu tun. Heute geht es um eine Veränderung der geistigen Einstellungen, um die Einsicht in die Notwendigkeit des Wandels und die eigene Wandlungsbereitschaft. Dies gilt für Wirtschaft, Verwaltung und Politik gleichermaßen. Die Qualität eines Standortes zeigt sich immer mehr in der Qualität des Zusammenwirkens von materiellen und immateriellen Faktoren. Sich darauf einzustellen, ist die Aufgabe der nächsten Jahre“.<sup>2</sup>

Außerdem sah die Kommission Montanregionen des Landes NRW erhebliche Defizite in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen, Verwaltung und Wirtschaft und schlug vor:

„Strukturpolitische Erneuerungskonzepte müssen primär auf der regionalen Ebene entstehen und strukturelevante Entscheidungen müssen in der Verant-

---

<sup>2</sup> Bericht der Kommission Montanregionen des Landes Nordrhein-Westfalen (1989), Düsseldorf, S. 368.

wortungsgemeinschaft aller Träger der regionalen Wirtschaftspolitik entstehen“.<sup>3</sup>

Damit wurde die Hoffnung verbunden, daß die verschiedenen Förderinstrumente zur Finanzierung eines regionalen Programmkonzepts aus „einem Guß“ zusammengeführt und so die endogenen Potentiale der Regionen optimal entwickelt werden. Die Beteiligung der regionalen Akteure wurde als Voraussetzung gesehen, die beschlossenen Projekte auch gemeinsam zu verwirklichen.

Die Kommission Montanregionen forderte damit zweierlei ein:

- Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik sollten integraler Bestandteil von strukturellen Erneuerungskonzepten sein, die „immaterielle“ Standortfaktoren entwickeln helfen.
- Diese Konzepte wiederum mußten in einem beteiligungsorientierten, dezentral angelegten Prozeß mit der Zwecksetzung einer „Mobilisierung der sog. endogenen Potentiale“ entstehen.

Damit die Arbeitsmarktpolitik in diesem Sinne Partnerin der Strukturpolitik werden konnte, mußte sie auch außerhalb der Zielgruppenkulisse, die ihren Emanzipationsprozeß getragen hatte, Gewicht bekommen. Änderungen waren vor allem in zwei Richtungen notwendig:

- Die zielgruppenorientierten Arbeitsmarktprojekte mußten sich von dem von anderer Seite geforderten Anspruch lösen, einen „Zweiten Arbeitsmarkt“ zu begründen.
- Arbeitsmarktpolitik mußte überhaupt stärker Personenkreise in den Blick nehmen, die (noch) in Beschäftigung sind.

Daß die nordrhein-westfälische Arbeitsmarktpolitik tatsächlich in den neunziger Jahren ihr Profil entsprechend veränderte, war wesentlich mitbedingt durch die Reform der Strukturfonds der Europäischen Gemeinschaft ab 1989, die entsprechendes Geld für einen neuen Aufgabenzuschnitt der Landesarbeitsmarktpolitik beisteuerte. Das Land stellte um so leichter die notwendigen Mittel zur Kofinanzierung der EU-Programme bereit und baute so sein arbeitsmarktpolitisches Engagement stark aus.

---

<sup>3</sup> Bericht der Kommission Montanregionen 1989, S. 371.



## **D. Die dialogorientierte Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik in NRW seit 1987**

### **I. Die Grundkonzeption**

Mit der von der Kommission Montanregionen des Landes NRW formulierten neuen Philosophie der regionalisierten Beschäftigungspolitik war in der „Zukunftsinitiative Montanregionen“ (ZIM) von 1987 bereits experimentiert worden. Mit diesem auf die Montanregionen konzentrierten Programm forderte die Landesregierung die regionalen Entscheidungsträger auf, einen Konsens über Fördermaßnahmen in fünf strukturrelevanten Handlungsfeldern (Innovations- und Technologieförderung, Förderung zukunftsorientierter Qualifikation, Ausbau und Modernisierung der Infrastruktur, Verbesserung der Umwelt- und Energiesituation, arbeitsplatzschaffende und arbeitsplatzsichernde Maßnahmen) anzustreben, der dann Grundlage der Förderentscheidungen des Landes werden sollte. In regionalen Konsensbildungsverfahren wurden zahlreiche Projektvorschläge abgestimmt, die durch einen „Ständigen Interministeriellen Ausschuß für die Montanregionen“ (SIAM) geprüft und dann teilweise genehmigt wurden.

Mit der „Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens“ (ZIN) von 1989 wurde dieses Politikkonzept auf ganz NRW ausgeweitet. Dabei wurden 14 (1989) bzw. 15 (1990) Regionen gebildet, deren Abgrenzung sich an die Bezirksgliederung der Kammern der Wirtschaft anlehnte. ZIN war weniger ein neues strukturpolitisches Programm - es standen nur 160 Mio DM an zusätzlichen Haushaltsmitteln zur Verfügung -, sondern als Koordinierungsverfahren konzipiert, mit dem die strukturrelevanten Fachförderungsprogramme des Landes nach regionalen Ziel- und Prioritätensetzungen zusammengeführt werden sollten. Besondere ZIN-Mittel sollten nur eingesetzt werden, um Finanzlücken zu schließen, die bei fachübergreifenden Projekten aus den Einzelprogrammen nicht abzudecken waren.

Auch bei ZIN wurden Regionalkonferenzen mit „gesellschaftlich relevanten Kräften“ einberufen, die im Konsensverfahren regionale Prioritäten in der Strukturpolitik formulieren sollten. Unter großem Zeitdruck (Mai 1989 bis August 89) wurden von den Regionen Projektlisten aufgestellt.

An ZIM und ZIN wurde Kritik laut, daß die Projektlisten sehr konzeptionslos aufgestellt wurden. Der hohe Zeitdruck habe dazu geführt, daß dort viele Schubladenpläne plaziert worden seien, die eigentlich nur alte Politiklinien

fortgeschrieben. Um den formulierten Anspruch einzulösen, müsse regionalisierte Strukturpolitik längerfristig geplant und gezielter implementiert werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Regionen 1990 aufgefordert, regionale Entwicklungskonzepte (REK) zu formulieren. Diese sollten Stärken und Schwächen der jeweiligen Regionen benennen und Perspektiven und daraus hergeleitete Entwicklungslinien formulieren. Damit sollte ein systematischer Orientierungsrahmen für die Konzipierung und Auswahl regionaler Strukturprojekte geschaffen werden. Die REK's sollten zugleich als „Plattform für Zukunftsdiskussionen“ dienen und die Regionen als Einheiten sozialer Identifikation stärken. Die regionalen Entwicklungskonzepte wurden 1993 fertiggestellt.

Bei ihrer Entstehung waren ZIM und ZIN zwar fachübergreifende strukturelle Programme; arbeitsmarktpolitische Elemente spielten jedoch nur eine geringe Rolle. An den ersten Regionalkonferenzen in den Montanregionen nahmen die Arbeitsmarktpolitiker ohne Geld, das heißt auch nur mit begrenztem Einfluß teil. Dies änderte sich mit der Reform der europäischen Strukturfonds. Die EU hatte in der Vergangenheit vorrangig Einzelprojekte zugunsten Arbeitsloser gefördert. Mit der Reform ging sie von der Projekt- zur Programmförderung über. Ein Teil dieser Programme, die auf vom Strukturwandel besonders betroffene Regionen zielten (Rechar, Konver, Resider, Ziel 2), förderte die Einbeziehung von Arbeitnehmern in gefährdeten Beschäftigungsverhältnissen. Die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik wurde auch dadurch begünstigt, daß bei Programmgestaltung und -umsetzung die Beteiligung der Sozialpartner auf regionaler Ebene gefordert war.

## II. Die Herausbildung eines „Zwei-Säulen-Modells“ der NRW-Arbeitsmarktpolitik

Die Reform der Strukturfonds kam den neuen Prinzipien der NRW-Strukturpolitik entgegen und ermöglichte eine entsprechende Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. Zugleich entstand ein erweiterter Gestaltungsspielraum für eine eigene Landes-Arbeitsmarktpolitik, der in den folgenden Jahren auch genutzt wurde.<sup>4</sup> Dem Land, das die EU-Programme mit eigenen Mitteln auf-

---

<sup>4</sup> Vergleiche hierzu *Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Grundlagen, Bedingungen und Wege einer offensiven und integrierten Arbeitsmarktpolitik in Nordrhein-Westfalen. Positionspapier zur Arbeitsmarktpolitik des Landes, Düsseldorf, Februar 1994.

stockte, fließen seit 1989 jährlich rund 500 Mio DM für struktur- und arbeitsmarktpolitische Förderungen zu.

Mit dem Aufbau strukturpolitischer Handlungspotentiale bildete sich ein „Zwei-Säulen-Modell“ der NRW-Arbeitsmarktpolitik heraus:

- Die erste Säule bilden die Programme der strukturorientierten Arbeitsmarktpolitik, durch die der regionale und sektorale Strukturwandel begleitet werden soll. Im Schwerpunkt werden Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte, ggfls. im Kontext von Maßnahmen zur ökonomischen Diversifizierung und ökologischen Erneuerung in vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen gefördert.

- Die zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik für schwer vermittelbare Gruppen des Arbeitsmarktes bildet die zweite Säule. Auch hier wurden strukturpolitische Bezüge gestärkt, indem zunehmend Projekte von Trägern gefördert werden, die mit Betrieben kooperieren und so dazu beitragen, die Trennung zwischen „zweitem“ und „erstem“ Arbeitsmarkt zu verringern. Weiterhin werden mittels Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen strukturpolitisch wichtige Aufgaben unterstützt.

Die Vorbereitung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Programme und Maßnahmen folgte den strukturpolitischen Prinzipien der Regionalisierung und Beteiligung. Dazu wurden institutionelle Strukturen schrittweise aufgebaut. In den 15 ZIN-Regionen des Landes wurden vom MAGS zwischen 1988 und 1996 insgesamt 29 Regionalsekretariate eingerichtet, deren Aufgabe die Beratung der regionalen Akteure bei der Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Projekte ist. Rund die Hälfte der Regionalsekretariate ist bei Institutionen der regionalen bzw. kommunalen Wirtschaftsförderung angesiedelt. In den Regionen wurden jedoch eigene regionale Beiräte geschaffen, die die arbeitsmarktpolitischen Projekte bewerten und beraten. In diesen Beiräten sind die Gewerkschaften, die Arbeitgeber, die Kommunen, die Arbeitsämter sowie auch Wohlfahrtsverbände und Bildungsträger vertreten.

Die Arbeitsmarktpolitik des Landes hat so ein eigenes, von der Strukturpolitik unterscheidbares Profil bekommen. Dennoch weist sie erkennbare strukturpolitische Bezüge auf. Viele Projekte richten sich an Beschäftigtengruppen, deren Arbeitsplatzchancen im Strukturwandel vom Erwerb neuer Qualifikationen abhängen.

Darüber hinaus hat gerade die Arbeitsmarktpolitik vielfach ein integriertes strukturpolitisches Handeln angestoßen, das auf der Erkenntnis beruht, daß erfolgreicher Strukturwandel in einem gelungenen Zusammenspiel der Faktoren Kapital, Infrastruktur und Arbeit besteht, weshalb die Arbeitsmarktpolitik ein ausgesprochenes Interesse an Koordinierung mit der Strukturpolitik haben muß.

Hauptoperationsfeld integrierter Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik wurden Vorhaben der Infrastrukturverbesserung, der Wiedernutzbarmachung von Flächen, des Wohnungsbaus etc., in die Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderungsmaßnahmen eingebaut sind. Die Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung, wie die G.I.B. zwischenzeitlich heißt, und die Landesentwicklungsgesellschaft, Standort- und Projektentwicklung GmbH (LEG-S) spezialisierten ihr Beratungsangebot in Richtung integrierter Projekte.

### **III. Aktuelle Entwicklungstendenzen: Weiterentwicklung des Zwei-Säulen-Konzepts und Ausprägung einer „dritten Säule“ der Arbeitsmarktpolitik**

Seit Mitte der neunziger Jahre ist die Landesarbeitsmarktpolitik in eine neue Phase der Weiterentwicklung eingetreten. Sie stützt sich auf zwei Erkenntnisse bzw. Erfahrungen:

- Für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Projekte ist die Bezugnahme auf die im Strukturwandel stehenden Unternehmen generell ein entscheidendes Erfolgskriterium, insbesondere auch für die Integrationsanstrengungen zugunsten schwervermittelbarer Personengruppen.
- Trotz der verstärkten Einbeziehung von Arbeitslosigkeit bedrohter Arbeitnehmer zur arbeitsmarktpolitischen Flankierung des Strukturwandels ist die Arbeitsmarktpolitik doch reaktiv geblieben. Will sich die Arbeitsmarktpolitik modernen strukturpolitischen Zielsetzungen öffnen, muß sie antizipativ wirken, notwendige ökonomische Erneuerungsprozesse auf seiten des Faktors Arbeit befördern, bevor Arbeitsplatzverluste als unvermeidliche Sachzwänge erscheinen.

Entsprechend ist die Landesarbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren in zweifacher Weise fortentwickelt worden.

*Erstens* wurde sie unternehmensnäher gestaltet und mit diesem Ziel um neue Instrumente ergänzt. Als Beispiel mag die 1995 mit Hilfe des Landes gegründete START-Zeitarbeit-Gesellschaft dienen, die mittlerweile 29 Niederlassun-

gen in NRW hat. Sie verleiht vormalig Arbeitslose an Betriebe, mit dem Ziel, sie über diese Arbeitnehmerüberlassung wieder ins Erwerbsleben zu integrieren. Allein in 1996 wurden bei der START-Zeitarbeit GmbH 2.100 Neueinstellungen vorgenommen, von denen etwa ein Drittel in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse bei den Entleihbetrieben einmündete. Entsprechend einzuordnen ist auch das Existenzgründungsprogramm des Arbeitsministeriums zugunsten „Sozialer Wirtschaftsbetriebe“. Dabei handelt es sich um neu gegründete Firmen, deren Belegschaft sich weit überwiegend aus Arbeitslosen, vorwiegend aus den besonderen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zusammensetzt. In den ersten Monaten seit Anlaufen des Programms Anfang 1997 entstanden mit Hilfe dieses an der Nahtstelle von Arbeits- und Wirtschaftsförderung angesiedelten Instrumentes bereits 12 neue Betriebe.

*Zweitens* wurde die Landesarbeitsmarktpolitik um eine dritte Säule von Förderungen ergänzt, die die Unterstützung betrieblicher Modernisierungsprozesse durch Beratung und Qualifizierung von Arbeitnehmern im Zusammenhang mit technischen und organisatorischen Innovationsprozessen zum Ziel haben.

Damit wird der Erkenntnis Rechnung getragen, daß zu den wichtigsten immateriellen Faktoren in einer zunehmend wissensbasierten Ökonomie das Human- und das Organisationskapital der Unternehmen zählen. Beschäftigungschancen können selten allein durch Investitionen in technische Hardware eröffnet werden, sondern bedürfen weiterführender Qualifikationen der Beschäftigten und einer auf Mitarbeiterkompetenz gestützten Organisationsentwicklung. Viele Unternehmen haben die kostspielige Erfahrung machen müssen, daß sie die versprochenen Vorteile neuer Technologien nicht realisieren konnten, da ihre Arbeitskräfte nicht gelernt hatten, die neuen Anlagen optimal zu nutzen. Und traditionell hierarchisch strukturierte Unternehmen mußten erkennen, daß die wettbewerbsnotwendigen Flexibilitätspotentiale nicht allein durch neue Informationstechnologien zu erschließen waren, sondern größere Mitarbeiterverantwortung erforderten. Die „dritte Säule“ der NRW-Arbeitsmarktpolitik baut auf der These auf, daß der „Faktor Mensch“ die wichtigste Produktivitätsreserve unserer Volkswirtschaft ist.

Mit den Programmen QUATRO und Adapt, die von der EU kofinanziert werden, hat die Arbeitsmarktpolitik entsprechende Handlungspotentiale zur Verfügung. Vorzugsweise kleine und mittlere Unternehmen werden durch externe Beratung und Qualifizierung bei der Einführung neuer Organisationskonzepte, Technologien, Produkte und Produktionsbedingungen unterstützt. Für die beiden Programme stehen in der Zeit von 1995 bis 1999 mehr als eine hal-

be Milliarde DM an Fördermitteln zur Verfügung, 55 % aus Landes- und 45 % aus EU-Mitteln. Bei der Weiterentwicklung der Programme gilt es, die Transferleistungen der einzelnen Projekte über den jeweiligen Förderbetrieb hinaus zu erhöhen und damit für die Regionalentwicklung insgesamt noch bessere Effekte zu erzielen.

## **E. Ausblick**

In den letzten zehn Jahren wurde in Nordrhein-Westfalen eine Landesarbeitsmarktpolitik entwickelt, die ein spezifisches Profil aufweist, das erkennbar ist in den drei Säulen

- der zielgruppenorientierten Arbeitsmarktpolitik, durch die mit unterschiedlichen Instrumenten die Reintegrationschancen der schwer vermittelbaren Gruppen des Arbeitsmarktes in normale Beschäftigungsverhältnisse verbessert werden sollen,
- der strukturorientierten Arbeitsmarktpolitik, mit der Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten in den vom Strukturwandel besonders betroffenen Regionen des Landes Brücken in neue Beschäftigung gebaut werden sollen, und
- der arbeitsorientierten Innovationspolitik, die durch Unterstützung betrieblicher Modernisierungsprozesse im Zusammenhang von Qualifizierung, Organisationsentwicklung und technischer Innovation dem Verlust von Arbeitsplätzen vorbeugen und neue schaffen soll.

Das Engagement des Landes ist in seinem Umfang beachtlich. Nordrhein-Westfalen wendet für seine Landesarbeitsmarktpolitik ohne Berücksichtigung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit deutlich mehr Mittel je Arbeitslosem auf als die großen Flächenländer der alten Bundesrepublik. Im Durchschnitt der Jahre von 1991 bis 1994 waren dies in NRW je Arbeitslosem 578,- DM, in Baden-Württemberg 233,- DM, in Bayern 236,- DM, in Niedersachsen 172,- DM und in Hessen 312,- DM. 1997 beträgt das Budget insgesamt 1,5 Mrd. DM, davon 463 Mio. DM EU-Mittel.

Die nordrhein-westfälische Arbeitsmarktpolitik leistet erkennbare Beiträge zum ökonomischen Strukturwandel des Landes. Die strukturpolitische Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist gewachsen. Dennoch kann der Problemlösungsbeitrag der Arbeitsmarktpolitik zur nach wie vor dringlichen Strukturwandlungsaufgabe in NRW noch nicht als optimal gelten. An-

satzpunkte seiner weiteren Verbesserung zeigen sich an mindestens drei Stellen:

- Die regionalen Beratungs- bzw. Beteiligungsstrukturen der Arbeitsmarkt- und der Strukturpolitik existieren leider noch vielfach getrennt nebeneinander. Zwischen den Regionalkonferenzen (der Strukturpolitik) und den regionalen Beiräten (der Arbeitsmarktpolitik) gibt es zwar z.T. institutionelle Übereinstimmungen und personelle Überschneidungen, aber zu wenig bewußte Koordination in der Sache. Wir prüfen deshalb derzeit Optionen einer Weiterentwicklung der „Gremienarchitektur“, die helfen können, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Zusammenhang zu denken, zu planen und zu realisieren.
- Vertreter ortsansässiger Unternehmen des produzierenden wie des Dienstleistungsgewerbes sind in der Regel nicht in den regionalen Gremien beteiligt. Damit fehlt den Akteuren in den regionalen Beiräten wie in den Regionalkonferenzen eine unmittelbare Schnittstelle zum Beschäftigungssystem, was eine paßgenaue Abstimmung der Maßnahmen auf die Entwicklung in den Unternehmen erschwert. Eine Verbreiterung der regionalen Kooperationsnetzwerke erscheint demnach geboten.
- Durch die Stärkung der dezentralen Verantwortung beim Einsatz der finanziellen Mittel für arbeitsmarktpolitische und strukturverbessernde Maßnahmen bei gleichzeitiger Steigerung der Transparenz der Ergebnisse der Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ließe sich der Anreiz für integriertes struktur- und arbeitsmarktpolitisches Vorgehen vermutlich erhöhen.

Die Landesregierung will die Verknüpfung der strukturpolitisch relevanten Politikfelder vorantreiben. Dies zeigt sich nicht nur daran, daß die Zahl integrierter Projekte in den letzten 10 Jahren deutlich zugenommen hat, sondern auch daran, daß die Landesregierung vor etwas mehr als einem Jahr eine hochrangige Koordinierungsinstitution geschaffen hat. Unter gemeinsamer Leitung des Wirtschafts- und des Arbeitsministeriums wurde der „Arbeitsstab für Strukturwandel und Arbeit“ (ASTRA) gebildet, der integrierte Projekte koordiniert. Vor allem bei drohenden Betriebsschließungen, aber auch bei Projekten betrieblicher Modernisierung arbeiten inzwischen Struktur- und Arbeitsmarktpolitiker eng zusammen, um Entlassungen zu vermeiden. Hier werden mit Hilfe der G.I.B. des MAGS, der Landesentwicklungsgesellschaft Struktur (LEG-S) des Ministeriums für Stadtentwicklung und der Wirtschaftsförderungsgesellschaft im Geschäftsbereich des Wirtschaftsministeriums gemeinsame Konzepte zur Überwindung von Unternehmenskrisen erarbeitet. In ihnen werden verschiedene Instrumente, wie Beratungsleistung, Landesbürgschaften, Qualifizie-

ungsmaßnahmen, Arbeitnehmervermittlungen oder Ausgründungen zusammengeführt.

Die Landesregierung hat der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Priorität eingeräumt und wird auch in den kommenden Jahren ihren Beitrag leisten. NRW ist allerdings nicht in der Lage, den Ausfallbürgen für Einschnitte der Bundesregierung in das Leistungsangebot der Bundesanstalt für Arbeit zu spielen. Wir leiden z.Z. unter drastischen Mittelkürzungen bei den aktiven Maßnahmen des AFG. Die Zahl der Eintritte in Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit ist in NRW in den ersten vier Monaten dieses Jahres um 37 % gegenüber dem Vorjahr zurückgegangen. Wenn diese Entwicklung anhält, wird die Arbeitsmarktpolitik als Partnerin der Strukturpolitik „weggespart“, weil keine Landesregierung die ausfallenden AFG-Leistungen ersetzen kann. Die Bundesregierung widerspricht sich mit dieser Politik selbst. Man kann nicht einerseits von den Beschäftigten und Arbeitslosen mehr Mobilitätsbereitschaft und mehr Aufgeschlossenheit gegenüber dem Strukturwandel fordern und ihnen andererseits die notwendige Unterstützung bei der individuellen Bewältigung des Strukturwandels verweigern. Und man kann nicht auf Innovation setzen und andererseits bei entscheidenden Innovationsquellen wie der beruflichen Weiterbildung einsparen.





# Theorie Kooperativer Strukturpolitik

## - Modellbildung und Praxiserfahrungen -

Von Wolfram Elsner\*

### A. Einleitung: Wie den Strukturwandel aktiv bewältigen?

(1) Der wirtschaftliche Strukturwandel ist i. d. R. mit hohen *sozialen Kosten* verbunden. Zu diesen Kosten zählen das Wegbrechen von Produktionskapazitäten, von Qualifikationen, Schlüsseltechnologien und Systemfähigkeiten *in einzelnen Regionen*, während solche Kapazitäten und Fähigkeiten - oft von den gleichen Unternehmen und oft gleichzeitig - in anderen Regionen, moderner oder mit leicht veränderter Ausrichtung, aufgebaut werden.

Während solche Prozesse *betriebswirtschaftlich effizient* sind (oder zunächst erscheinen), sind sie *volkswirtschaftlich*, da ja immerhin erhebliche Kostenanteile externalisiert werden, vor allem für die betroffenen Regionen, *höchst ineffizient*. An einem Erhalt und einer Weiterentwicklung volks- bzw. regionalwirtschaftlich erhaltenswerter *Potentiale* sind daher ganz direkt v. a. die *Regionen interessiert*. Die „Region“ ist also eine vorrangige *Einheit der Betroffenheit, Stakeholder* (Interessensträger) und *geforderter Akteur*.

(2) Wie kann nun der (in jedem Falle stattfindende) *Strukturwandel* so *beeinflusst* werden, daß die *sozialen Kosten* des Strukturwandels *vermindert* werden - wo wir doch allenthalben eine Beschleunigung des Strukturwandels (und schon damit eine Erhöhung sozialer Kosten) und zugleich eine absolut (oder wenigstens relativ zu den Problemen) abnehmende strukturpolitische Handlungsfähigkeit (bzw. -bereitschaft) feststellen müssen? Wie also den Wirtschaftsstrukturwandel *aktiv*, d.h. unter Minimierung sozialer Kosten, bewältigen? „Aktive“ Beeinflussung des Strukturwandels wird hier als konzeptionelles

---

\* Der Verfasser dankt Dipl.-Vw. Andrea Groß für ihre intensive Mitarbeit zu den Abschnitten A.III. und D sowie Dipl.-Vw. Stefan Meyer und Dipl.-Vw. Thomas Knogge für intensive Diskussionen früherer Versionen.

Gegenstück zur „passiven Sanierung“ von Regionen im unbeeinflusst ablaufenden Strukturwandel verstanden.

Allerdings existiert im Wirtschaftsstrukturwandel bekanntlich ein Trade-off zwischen den Zielen Vermeidung sozialer Kosten und Geschwindigkeit des Strukturwandels (im Sinne von Effektivitätssteigerung). Es ist also von der Vorstellung einer Optimierung zwischen konkurrierenden Zielen und nicht von einer naiven Maximierung eines Zieles auszugehen.

(3) Die aktive Beeinflussung des Strukturwandels zwecks Erhalts und vorausschauender Weiterentwicklung der regional bestehenden Potentiale scheitert meist daran, daß man allenthalben mit *Handlungsblockaden* konfrontiert ist, die dazu führen, daß viele einzelne (oft sogar alle) Akteure individuell durchaus handlungswillig, aber alle Akteure *zusammen handlungsunfähig* oder zumindest (relativ zu den Problemen) nur unzureichend handlungsfähig sind. Solche Handlungsblockaden führen oft zu einer weitverbreiteten Frustration und letztlich zu *wirtschaftsstrukturpolitischer Abstinenz* und Lethargie bzw. werden dafür als Vorwand verwendet.

(4) Wie also schaffen wir es, den Strukturwandel so zu beeinflussen, daß hohe soziale Kosten (in der Region) vermieden werden, Handlungsblockaden zwischen den Akteuren aufgelöst werden und ein *progressiver Strukturwandel*, der die Geschwindigkeit des Wandels und die sozialen Kosten miteinander optimiert, *inganggesetzt* werden kann?

Um die Antwortrichtung, die hier entwickelt wird, anzugeben: Dies ist wesentlich eine Frage der *Gesamtkonstellation von Interessen und Akteuren, strukturpolitischen Instrumenten und institutionellen Arrangements*, die *spezifische kooperative Strukturen* entstehen und handlungswirksam werden lassen. Dies soll im weiteren im Rahmen einer Modelltheorie und anhand konkreter regionaler strukturpolitischer Erfahrungsbereiche gezeigt werden.

## **B. Eine Theorie Kooperativer Strukturpolitik**

### **I. Strukturprobleme:**

#### **Ein strukturpolitischer Blick auf Marktversagen und Kollektivgüter**

(1) Strukturpolitik hat ihre logische Begründung zunächst im Vorhandensein von systematischen, dauerhaften und nicht-intendierten Strukturproblemen.

Kapitalistische Marktwirtschaften produzieren bekanntermaßen systematisch und i. d. R. nicht intendiert spezifische dauerhafte Situationen, die wir als „Strukturprobleme“ betrachten, in denen wir m. a. W. (zu) *hohe soziale Kosten* feststellen. Modelltheoretisch sprechen wir hier von *Marktversagen*: Marktpreise enthalten bekanntermaßen überwiegend gegenwartsbezogene Informationen (repräsentieren vergangene und gegenwärtige Verhältnisse), und der *Zeithorizont privater Akteure* ist in der Regel zu kurz (die Zeitpräferenzrate der Individuen zu hoch), um bestimmte volkswirtschaftlich relevante Güter angemessen bewirtschaften zu können, so daß bestimmte *erforderliche Aktivitäten* (z. B. Ressourcenschonung bzw. entsprechende Investitionen) auf individuell-privater Basis *nicht* (bzw. nicht in erforderlichem oder wünschbarem Ausmaß) *erfolgen*. Die privaten Kapitalmärkte bringen außerdem oft die erforderlichen Kapitalbeträge für bestimmte Investitionen eigenständig nicht auf (meist aus Gründen des Risikos, also der zu geringen Rendite bzw. der zu langen Amortisationszeit). Dies gilt insbesondere für Güter mit hohen positiven externen Effekten (Kollektivgüter, öffentliche Güter).

Individualistisch handelnde private Akteure entscheiden generell oft wegen zu großer Unsicherheit nicht bzw. falsch. *Echte Unsicherheit*, die über kalkulierbares Risiko hinausgeht, kann aus *zu geringen Informationen* (die ja nicht kostenlos zu haben sind) oder auch aus *zu vielen Informationen*, die nicht mehr verarbeitet werden können resultieren („bounded rationality“). Die *Entscheidungssituation* ist dann für die Individuen *zu komplex*.

(2) Ein einfaches, jedoch nach wie vor wegen seines hohen Erklärungsgehaltes relevantes Modell mit vermutlich immer noch unterschätzter empirischer Bedeutung und Erklärungsfähigkeit, welches zeigt, daß individualistische Entscheidungs-Rationalität zu ineffizienten Ergebnissen, konkret: zu spezifischen *Handlungsblockaden* führen kann, ist das *Prisoners' Dilemma* (PD). Es illustriert, wie leicht Märkte versagen können, wenn das Ergebnis der Handlungen der Akteure *unmittelbar* abhängig ist von der Entscheidung anderer Akteure (strategische Interdependenz), was in der Realität von Märkten, Sektoren, Regionen und der Gesamtwirtschaft häufiger der Fall sein dürfte, als Ökonomen gemeinhin glauben. Die praktische Relevanz *strategischer Interdependenzen* und *Nutzenverteilungs-Dilemmata* in alltäglichen, auch und v. a. marktlichen Situationen wäre jedenfalls dringend näher zu erforschen.

Das neoklassische Individuum (der individualistische Akteur) kann dabei als der *egoistische worst case der Realität* betrachtet werden, die in kapitalistischen Marktwirtschaften zweifellos Individuen *in Richtung* auf neoklassische

Individuen *sozialisiert*. Entscheidend ist, daß selbst auf dieser modelltheoretischen Basis der *Durchbruch gesellschaftlicher Problemlösungen*, konkret: die *Evolution kooperativen Handelns*, im wiederholten sozialen Interaktionsprozeß der Individuen gezeigt werden kann.

Die Auszahlungsmatrix des *einmal gespielten PD* illustriert, daß hier bekanntlich individualistisches Nutzenmaximieren zwangsläufig in eine *stabile* („gleichgewichtige“) *sub-optimale (pareto-inferiore) Situation* führt (s. Abb.1).

	$s_{21}$	$s_{22}$
$s_{11}$	3, 3	1, 4
$s_{12}$	4, 1	2, 2

Abb. 1: Gefangenendilemma (Zahlenbeispiel)

Die PD-Problematik kann auch als Problematik bei der Erstellung eines *Kollektivgutes* interpretiert werden.

Anhand des Zahlenbeispiels lassen sich die Auszahlungen dann wie folgt erklären: Wird das Kollektivgut nicht erstellt, so erhält jeder der Spieler eine Auszahlung in Höhe von 2 Einheiten, wird es gemeinsam (kooperativ) erstellt, so erhält jeder eine Auszahlung von 3 Einheiten. Da bei einem Kollektivgut niemand von dessen Genuß ausgeschlossen werden kann, erhält ein Spieler jedoch die höchste Auszahlung, wenn das Gut erstellt wird, er aber nicht zur Erstellung beiträgt, ihm also keine Kosten entstehen. Er befindet sich dann in der free-rider Position. Der andere Spieler, der die gesamten Kosten der Erstellung trägt, hat dann einen Nettonutzen von 1 Einheit, der free-rider einen Nettonutzen von 4 Einheiten. Egoistische Individuen werden immer das Nutzenmaximum (4) anstreben und daher sozial in einer suboptimalen Situation enden (2, 2).

Für beide Spieler ist es unter normalen Umständen die *dominante Strategie*, *nicht* zu kooperieren<sup>1</sup>. Die Folge ist, daß das *Kollektivgut nicht erstellt* wird.

---

<sup>1</sup> Das heißt, wie immer der andere sich entscheidet, es ist für jeden Akteur vorteilhafter, nicht zu kooperieren. Die jeweilige Strategie 2 eines Spielers ( $s_{12}$  und  $s_{22}$ ) ist die nicht-kooperative Strategie, die jeweilige Strategie 1 eines Spielers ( $s_{11}$  und  $s_{21}$ ) ist die kooperative Strategie. Spieltheoretisch bedeutet *Kooperation* bei der Wahl der Stra-

Würden beide Spieler kooperieren, so würde das *gesellschaftliche Optimum* (Pareto-Optimum), also das Kollektivgut erreicht. Das Pareto-Optimum als *volkswirtschaftlich „beste Situation“* ist allerdings noch mit praktischem Bedeutungsgehalt zu füllen (s. dazu, Abschnitte II. und IV.).

(3) Eine Problematik dieser modelltheoretischen Vorüberlegungen für den *Wirtschaftsstrukturpolitiker* besteht darin, daß wir *vollständige* Auszahlungsmatrizen, d.h. die ganze Welt der *Entscheidungsalternativen* und ihrer *Wirkungen (Nutzen) in der Realität nicht kennen*. Wir kennen (mehr oder weniger), was historisch praktisch zustandegekommen ist, aber was noch nie (im Markt) zustandegekommen ist, kennen wir nicht. Hier müssen unsere sonstigen Erfahrungen, unser theoretisches Wissen und unsere Phantasie die möglichen Lösungen entwerfen. Ein *Kollektivgut* (die volkswirtschaftlich „beste“ Situation), das nie hergestellt wurde, kann zunächst nur *gedanklich als Lösung und Ziel-Zustand* im praktischen Möglichkeitsraum hergestellt werden - bevor es dann vielleicht tatsächlich kooperativ hergestellt wird.

Mit anderen Worten: *Marktversagen* wie auch *Kollektivgüter* sind *nicht* (nur) *objektiv gegebene Tatbestände*, sie werden (auch) gemessen an einem *strukturellen Leitbild* gesellschaftlich identifiziert und konstruiert. Wenn Märkte versagen, bringen sie in bezug auf die *Richtung des ökonomischen Prozesses und seiner Wirkungen* nicht zwangsläufig objektiv feststellbar „ineffiziente“, sondern i. d. R. nur „unbefriedigende“ Ergebnisse - Ergebnisse mit *als (zu) hoch bewerteten sozialen Kosten* - hervor.

"Strukturprobleme" werden also (auch) definiert auf der Grundlage von *politischen und gesellschaftlichen Zielvorstellungen* und Bewertungen<sup>2</sup>. Diese sind deshalb natürlich nicht einfach willkürlich, sie sind klärbar und *zu klären*, auch mit Hilfe theoretischer und empirischer Analysen, einschliesslich modelltheoretischer Analysen wie z. B. der Analyse individualistischer Entscheidungsparadoxien oder der Kollektivguttheorie.

---

tegien, daß beide Spieler eine bestimmte Strategie wählen und auf die anderen möglichen Strategien verzichten. In einem sogenannten *Koordinationsspiel* gibt es im Gegensatz zum PD nicht ein, sondern zwei Gleichgewichte und keine dominante Strategie. *Koordination* bedeutet daher in Abgrenzung zu Kooperation einfach die Abstimmung zwischen den beiden Spielern, welches der beiden Gleichgewichte zu wählen ist.

<sup>2</sup> Diese Sichtweise entspricht der pragmatistischen bzw. instrumentalistischen Philosophie, die auch der institutionalistischen Ökonomik und Sozialökonomik mit ihren Konzepten der *reasonable values* und der *negotiated economy* zugrundeliegt (vgl. z. B. J.R. Commons 1934 oder M.R. Tool 1986).

## II. Strukturpolitische Ziele als meritorische Güter - Meritorisierung und kooperative Erstellung "struktureller Güter"

(1) *Strukturpolitik* ist vor diesem Hintergrund als der Versuch zu sehen, *das im Markt (bisher) nicht (angemessen) Zustandegekomme herzustellen*. Strukturpolitische Ziele sind dementsprechend Güter, die - vermutlich aufgrund strategischer Interdependenzen, Nutzenverteilungsdilemmata und damit zusammenhängender Handlungsblockaden - über den Markt nicht oder nicht in gewünschter oder erforderlicher *Quantität bzw. Qualität*, zum gewünschten *Preis*, im gewünschten bzw. erforderlichen *Zeitraumen* oder mit der gewünschten bzw. erforderlichen *Versorgungssicherheit* zustandekommen. Aber es sind auch Güter, die Politik und Gesellschaft zu *wünschbaren Gütern* erheben müssen, für die sie also anzustrebende Lösungen (Niveaus hinsichtlich Quantität, Qualität, Preis, Zeitraumen und Versorgungssicherheit) definieren müssen, wo der Markt undefinierte Bereiche, also „Niemandland“ im „Lösungsraum“ läßt<sup>3</sup>. Hier betreten wie den Bereich der *Meritorik*.

(2) Die Analyse des PD vermittelt uns dabei nun die Erkenntnis, daß die *Individuen* systematisch zur *Erstellung* der volkswirtschaftlich „besseren“ Situation - aus *Eigeninteresse auch an den Ergebnissen der kooperativen Lösung - herangezogen* werden können und der *Staat keineswegs die volle Verantwortung* und Last für die Erstellung dieser Güter tragen muß (wie es die traditionelle Kollektivgutanalyse impliziert) (s. dazu Abschnitt III.).

(3) Diese Nutzung der individualistischen Interessen und das nur *subsidiäre Tätigwerden des Staates* ist nun auch im Begriff des *meritorischen Gutes* und der *Theorie der Meritorik* angelegt, die dieses Zusammenwirken von privaten und öffentlichen Interessen beinhalten. Meritorische Güter sind Güter, die zwar im Grundsatz individualistisch-marktmäßig erstellt werden können, also im Kern private Güter sind, die aber aus unterschiedlichen Gründen nicht in ausreichender Quantität, Qualität, zum gewünschten Preis oder in ausreichend kurzem Zeitraumen und mit ausreichender Versorgungssicherheit erstellt werden.

---

<sup>3</sup> Vor diesem Hintergrund ist z. B. *H. Rieses* „klassische“ Analyse zu „Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik“ (Riese 1975: 110 ff.) nach wie vor aktuell, die zu dem Ergebnis kommt, daß es für die Strukturpolitik keine neoklassische sondern nur eine *merkantilistische Fundierung* gibt, insofern nämlich der Staat nur aus selbständig (bzw. in politischen Prozessen) *definierten Wohlsandszielen* (einschließlich struktureller Zielvorstellungen) heraus positiv strukturpolitisch handeln kann.

(4) Spieltheoretisch wird nun der erforderliche *Übergang* vom individualistisch (marktmäßig) nicht erreichbaren *Kollektivgut* zum im Prinzip individualistisch erstellbaren, also im Prinzip *privaten* (und später dann *meritorischen*) *Gut* beschrieben durch den Übergang vom Einmal-PD-Spiel zum sog. *Superspiel*. Im Superspiel wird es nämlich *im eigenen Interesse der Individuen* möglich, das Kollektivgut durch *Kooperation* zu erstellen. Somit wird durch das wiederholte Spiel das Kollektivgut im Prinzip zu einem privaten Gut. Offen und unbestimmt bleibt allerdings letztlich - in realistischer, d. h. prozeßhafter Betrachtung - der *Zeitrahmen* und die *Sicherheit*, in denen sich die Kooperation in einer individualistischen Gesellschaft durchsetzt (s. dazu Abschnitt III). Eine den *volkswirtschaftlichen* Prozeß und seine *Ergebnisse verbessernde* Kooperation bleibt im *permanenten Spannungsverhältnis* von unmittelbaren Interdependenzen und entsprechenden „externen Effekten“ sowie das Verteilungsdilemmata zwischen den Akteuren einer individualistischen Gesellschaft - realistischerweise - grundsätzlich unsicher und brüchig.

(5) Die Entscheidungssituation der Individuen kann vor diesem Hintergrund durch *staatliche Entscheidungen (Meritorisierungen)* so verändert werden, daß die Individuen nun nicht mehr ungewollt (und letztlich auch zum eigenen Schaden) in der sozialen Dilemma-Situation gefangen bleiben, sondern nun sozial (wie auch individuell) *superiore wirtschaftliche Lösungen* zustandebringen, und zwar *beschleunigt* und mit *hinlänglicher Sicherheit*. Der Staat kann also als *externer strukturpolitischer Akteur* durch *positive Sanktionierung des kooperativen Handelns* helfen, die *gewünschte gesellschaftlich „bessere“* Lösung wesentlich von den individualistisch handelnden Akteuren herstellen zu lassen - und zwar in *kürzerem Zeithorizont* bzw. mit *größerer Produktions- bzw. Versorgungssicherheit*.

(6) *Strukturpolitik* kann auf diese Weise auch *schlanker* und möglicherweise auch - ganz profan - *billiger* werden. Sie kann den *Privaten* die Möglichkeit eröffnen und Anreize dafür schaffen, durch die eigenen wirtschaftlichen Aktivitäten an der *Realisierung* (meritorisierter) *struktureller Ziele mitzuwirken* - und natürlich auch individuell (v. a. auf längere Sicht) von diesen nicht unerheblich zu *profitieren*. Sie kann v. a. Unternehmen anreizen, damit diese einen höheren Grad an Rationalität im Sinne der Mit-Produktion von kollektiven, genauer meritorischen Gütern (bzw. strukturpolitischen Zielen) in ihre Entscheidungen integrieren.

Eine solche *Kooperation* ist in (1) strategisch interdependenten und individualistisch dilemmabehafteten und (2) strukturpolitisch relevanten Situationen



offenbar eine mögliche *Entscheidungsalternative der individuellen Akteure*, die strukturell wesentlich erleichtert und zugleich genutzt werden kann.

Dabei muß die zugrundeliegende Dilemma-Struktur keineswegs durch die staatliche Bonifizierung grundlegend aufgehoben werden. Dies könnte nämlich wiederum eine relativ teure Lösung, also hohe öffentliche Bonifizierungsbeträge (*Subventionen*) für den Staat bedeuten und wäre - im übrigen - eine (auch theoretisch) triviale Lösung. Eine klare Beschreibung der Gegenstände *strukturell politisch relevanter Kooperation* zeigt auch, daß keineswegs *jedwede* Konkurrenz zwischen den Akteuren, in anderen Bereichen als den definierten Kooperationsbereichen, aufgehoben wird.

Unter welchen *Bedingungen* Kooperationen zwischen individualistischen Akteuren zustandekommen und *beschleunigt* bzw. *sicherer gemacht* werden können, wird im weiteren untersucht.

### III. Bedingungen der Kooperation und Instrumente der Kooperationsförderung

#### 1. Kooperation als optimale Strategie

##### a) Allgemeine Bedingungen für Kooperation

(1) Das PD läßt sich im *allgemeinen Fall* darstellen wie in Abb. 2 geschehen.

	$s_{21}$	$s_{22}$
$s_{11}$	a, a	d, b
$s_{12}$	b, d	c, c

Abb. 2 Gefangenendilemma (allgemeiner Fall)

Es gilt:  $b > a > c > d$ . Die dominanten Strategien ( $s_{12}$  und  $s_{22}$ ) bilden das sog. Nash-Gleichgewicht. Es ist wie gesagt suboptimal<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Im folgenden werden keine *Verhandlungsansätze* berücksichtigt. Voraussetzung für Verhandlungsspiele sind die rechtliche Verbindlichkeit der Verhandlungsergebnisse. Die Akteure der hier untersuchten Situationen sollen sich jedoch ohne *formale rechtli-*

(2) Wenn das PD nun *unendlich oft* oder *unbestimmt oft* wiederholt wird, spricht man von einem *Superspiel*. In einem Superspiel kann durch Kooperation eine höhere Auszahlung (nämlich  $a$ ) erreicht werden, als wenn durch Nicht-Kooperation möglicherweise einmal eine maximale Auszahlung ( $b$ ) erreicht wird, dann aber durch Nicht-Kooperation beider (z. B. aufgrund von Bestrafung für die vorangegangene Ausbeutung) für den Rest des Spieles eine niedrige Auszahlung (nämlich  $c$ ) erlangt wird.

Wenn beide Spieler immer kooperieren (*Strategie C = Cooperate always*), so erhalten sie folgende Auszahlung:

$$C = a + \delta \cdot a + \dots + \delta^{t-1} \cdot a + \delta^t \cdot a + \delta^{t+1} \cdot a + \delta^{t+2} \cdot a + \dots$$

$$(1) \quad C = a / (1 - \delta).$$

$t$  gibt den Zeitpunkt des jeweiligen Spieles (der jeweiligen Runde) an,  $\delta$  ist der Diskontfaktor (mit  $0 < \delta < 1$ ).

Weicht *ein Spieler* in einer Runde (hier angenommen: in Runde  $t+1$ ) von der Kooperation ab und spielen beide Spieler danach nur noch die nicht-kooperative Strategie (*Strategie D = Defect*), so erhält der abweichende Spieler folgende Auszahlung:

$$D = a + \delta \cdot a + \dots + \delta^{t-1} \cdot a + \delta^t \cdot b + \delta^{t+1} \cdot c + \delta^{t+2} \cdot c + \dots$$

Für ihn wird sich *Abweichen von der Kooperation* also *nicht lohnen*, wenn folgende Bedingung erfüllt ist:

$$C \geq D \Leftrightarrow C - D \geq 0,$$

also wenn gilt:

$$(2) \quad \delta \geq (b - a) / (b - c).$$

---

*che Verpflichtung* an der Kooperation beteiligen. Ebenso soll nicht die umfangreiche Literatur betrachtet werden, die die individualistischen Rationalitätsannahmen überprüft. Es soll hier von der vergleichsweise *einfachen, voraussetzungsarmen* und zugleich *realistischen* Annahme ausgegangen werden, daß private Akteure in strukturell relevanten Situationen zunächst durchaus individualistisch (egoistisch) handeln und sich nur ungern formalrechtlich binden (lassen). Wenn aber aus voraussetzungsarmen Situationen heraus *Kooperationen entstehen* können, so können sie aus *gesellschaftlich stärker strukturierten Situationen* heraus um so eher erwartet bzw. *um so leichter strukturell herbeigeführt* werden. Auch dies soll hier gezeigt werden.

(3) Man kann allgemein erkennen, daß bei einer höheren *Diskontrate* eine höhere Auszahlung erreicht wird. Wenn Gleichung (2) erfüllt ist, erhält der Spieler bei Kooperation eine höhere Auszahlung als bei Nicht-Kooperation. Sie gibt das dafür notwendige *Verhältnis der Auszahlungshöhen  $a$ ,  $b$  und  $c$  und der Diskontrate* an (s. weiter Abschnitt 2.b)).

## b) Die Evolution von Kooperation

(1) Im vorhergehenden wurde anhand einer *idealen* Beispielstrategie, der Strategie *immer* zu kooperieren, gezeigt, unter welchen allgemeinen Bedingungen sich Kooperation lohnt. Im folgenden wird gezeigt, welche *Strategie* im Superspiel optimal ist in Abhängigkeit von der Strategie des anderen. Strategie bedeutet in diesem Falle, daß der Spieler *für jede Runde festlegen* muß, ob er kooperieren oder nicht kooperieren will. Dabei ist ihm das *Verhalten des anderen Spielers in der vergangenen Runde bekannt*. Auch hier kann gezeigt werden, daß eine *kooperative Strategie* nicht-kooperativen Strategien überlegen ist.

(2) Ein wichtiges Element einer *kooperativen Strategie* ist die *Gegenseitigkeit*. In zwei berühmt gewordenen Wettbewerben in den achziger Jahren hat *Robert Axelrod* die Teilnehmer eingeladen, eine Strategie für das wiederholte PD einzureichen. Bei beiden Wettbewerben hat die relativ einfache Strategie TIT FOR TAT gewonnen. TIT FOR TAT ist wie folgt definiert: Der Spieler beginnt mit der Aktion „kooperiere“. Danach wählt er immer die Aktion, die sein Gegenspieler in der Vorrunde gewählt hat. Es handelt sich somit um eine Strategie, die auf Gegenseitigkeit beruht (vgl. Axelrod 1984).

Der Erfolg dieser Strategie läßt sich mit Hilfe von *Beispielswerten* zeigen. Angenommen, die Auszahlungen haben die Werte wie im obigen Zahlenbeispiel (s. Abb. 1), nämlich 1, 2, 3 und 4. Der Diskontfaktor betrage  $\delta = 0,9$ . Wenn beide Spieler eine *immer nicht-kooperative Strategie* miteinander spielen (ALL D), erhalten sie immer die Auszahlung 2 und erreichen entsprechend Gleichung (1) einen Gesamtwert der Strategie von 20. Wenn ein Spieler TIT FOR TAT gegen ALL D spielt, erhält TIT FOR TAT einmal eine Auszahlung von 1 und ALL D einmal eine Auszahlung von 4. Danach erhalten sie beide immer eine Auszahlung von 2. TIT FOR TAT erhält somit  $1 + (0,9 \cdot 2)/(1 - 0,9) = 19$  Einheiten und ALL D erhält  $4 + (0,9 \cdot 2)/(1 - 0,9) = 22$  Einheiten. Wenn aber TIT FOR TAT mit TIT FOR TAT spielt, erhalten beide in jeder Runde 3 Punkte, was zu einer Auszahlung von 30 führt.

TIT FOR TAT ist immer wieder zur Kooperation bereit. Dies bewirkt den Erfolg von TIT FOR TAT.

(3) Nun wurde bei Axelrod realistischerweise angenommen, daß es nicht nur zwei Spieler gibt, die das PD spielen, sondern daß es eine *große Anzahl von Spielern* gibt, die *über einen längeren Zeitraum* hinweg miteinander spielen. Somit besteht die Möglichkeit, daß kooperative und nicht-kooperative Strategien in zufälligen Kombinationen aufeinandertreffen. Er konzipiert also einen *evolutionischen Prozeß*.

Wenn nun in einer *Population* ein Anteil von  $p$  Spielern ist, die TIT FOR TAT spielen und ein Anteil von  $(1 - p)$ , die ALL D spielen, so erhält TIT FOR TAT (beim o. g. Zahlenbeispiel) eine durchschnittliche Auszahlung von  $30p + 19(1 - p)$ . Die Strategie lohnt sich also bei  $30p + 19(1 - p) > 20 \Leftrightarrow p > 1/11$ . Wenn der Anteil der TIT FOR TAT-Spieler in einer Bevölkerung größer ist als  $1/11$ , dann kann in unserem Zahlenbeispiel eine Gruppe von TIT-FOR-TAT-Spielern eine größere durchschnittliche Auszahlung erreichen als die Gruppe der ALL D Spieler.

Allgemein läßt sich sagen, daß selbst eine kleine Gruppe von TIT-FOR-TAT-Spielern in einer großen Gruppe nicht-kooperationsfreundlicher Spieler bestehen und sich - angesichts eines höheren erzielbaren Wohlstandsniveaus - sogar vermehren kann. In *umfangreichen sozialen Interaktionsprozessen innerhalb großer Populationen* - also unter durchaus normalen gesellschaftlichen Bedingungen - ist *Kooperation* also auch individuell *lohnend*, wenn dilemmabehaftete Strukturen vorliegen. Kooperation kann sich dann *langfristig gesellschaftlich durchsetzen*, selbst wenn sie zunächst nur *von einer kleinen Minderheit von Akteuren praktiziert* wird. Evolutionstheoretisch kann dabei angenommen werden, daß eine kleine Gruppe von Individuen auf der Suche nach geeigneten Strategien zufällig eine Kooperationsstrategie ausprobiert und diese sich dann ausbreitet.

(4) TIT FOR TAT ist übrigens mehr im Interesse aller Akteure als ständige Kooperationsbereitschaft, denn sie sorgt unter individualistischen Akteuren dafür, daß nicht-kooperative Strategien es schwerer haben zu überleben, weil sie sich nicht lohnen. Auf der *Basis von Gegenseitigkeit (Reziprozität)* kann somit *Kooperation eher entstehen und sich gesellschaftlich durchsetzen*, ohne daß eine Autorität dies erzwingt. TIT FOR TAT ist übrigens jedoch nur eine von mehreren Strategien, mit denen sich *Kooperation* durchsetzen läßt.

(5) In einem evolutionischen Prozeß kann Kooperation also offenbar als *gesellschaftliche Verhaltensregel*, also als Institution entstehen. Eine *Institution* ist eine Regelmäßigkeit in dem Verhalten der Akteure in einer wiederholten Situation, wenn allgemein bekannt ist, daß sich jeder nach der Regel richtet, je-

der erwartet, daß jeder andere sich danach richtet, und jeder es vorzieht, sich danach zu richten, unter der Bedingung, daß dies die anderen auch tun. Wenn jemand von der Regel abweicht, ist es allen bekannt, daß daraufhin einige oder alle anderen abweichen (Sanktion). Der Nutzen bei Abweichung ist dann für alle Akteure geringer als der Nutzen der mit der Institution verbunden ist (vgl. z. B. Schotter 1981: 11).

Die Strategie TIT FOR TAT illustriert anschaulich, daß eine auf ihrer Basis entstandene Institution der Kooperation ihre Stabilität durch die *eingebaute* Sanktion erhält, die im *Prinzip* der Reziprozität begründet ist (vgl. a. Elsner 1987). Da im PD in jeder Runde ein *Anreiz* besteht *abzuweichen*, muß die Institution explizit sagen, welche *Konsequenzen der Abweichung* folgen werden. Eine solche Konsequenz kann die *Sanktion* durch einen anderen Spieler *in der nächsten Runde* sein. Diese Art der Bestrafung ist in der TIT-FOR-TAT-Strategie enthalten. Aber es sind auch andere Verhaltensweisen denkbar, die das abweichende Verhalten eines Spielers bestrafen können. *Schotter* weist darauf hin, daß in einer Institution *irgendeine* Form von Sanktion erfolgen muß.

(6) Bisher wurde angenommen, daß ein Spieler über alle Spielrunden eine einzige Strategie spielt, z. B. TIT FOR TAT oder ALL D. Im folgenden wird angenommen, daß ein Akteur seine *Strategie wechseln* kann. Es ist denkbar, daß er zu Beginn einer Reihe wiederholter Spiele eine nicht-kooperative Strategie wählt und im Laufe der Zeit zu einer kooperativen wechselt. Nach jeder Runde weiß jeder Akteur, wie der andere zuvor gespielt hat, und paßt seine folgende Entscheidung entsprechend an. Mit anderen Worten: er *lernt*. Es gibt viele Arten, auf die ein Spieler sein *Verhalten anpassen* kann. Sie sind abhängig von der Art der *Erinnerung* und der Fähigkeit, *Verhaltensmuster* anderer, die *Effekte* der eigenen Anpassung auf die Anpassungen der anderen zu *erkennen*.

Ein einfacher Fall der Anpassung in einem Zwei-Personen-Spiel ist, daß der Akteur seine Strategie davon abhängig macht, was der andere Akteur in der *vorangegangenen Runde* getan hat. Auf diese Weise werden die Akteure aber nicht in der Lage sein, komplexe Verhaltensmuster zu erkennen. Von *Lernen* kann man sprechen, wenn ein Akteur ein *Erinnerungsvermögen* hat, welches *mehrere vergangene Runden* umfaßt. Dies ermöglicht es ihm, sein Verhalten auch an komplexere Strategien seiner Mitspieler anzupassen. Angenommen, die Akteure wissen nicht, welchen Typ von Gegenspieler sie vor sich haben, aber sie können sich immer erinnern, welche Aktionen er in der Vergangenheit

gemacht hat. Es können z. B. zwei Akteure zufälligerweise kooperativ beginnen und beobachten, was passiert. Nach ein paar Wiederholungen werden sie eine Hypothese gebildet haben, welche Strategie der andere verfolgt und entsprechend ihre eigene Strategie anpassen (vgl. z. B. Bicchieri 1993: 237). Eine komplexe *adaptive Dynamik* ist für das Lernen notwendig. Die Akteure müssen mit *strategischer Unsicherheit* umgehen können und den Effekt der eigenen Handlung auf die Handlung des anderen berücksichtigen können. Dies zeigt, daß und wie *Kooperation erlernbar* ist.

(7) Die *Art des Lernens* wird sich *je nach Gruppengröße* verändern. Selbst wenn *keine verbale Kommunikation* möglich ist, gibt es in einem Zwei-Personen-Spiel die Möglichkeit, *Signale* zu geben, mit verschiedenen Strategien zu experimentieren und die Auswirkungen des eigenen Handelns auf das Verhalten des anderen zu berücksichtigen. In *kleinen Gruppen* kann sich Kooperation u. U. leichter durchsetzen. In *großen Gruppen* bleibt die Handlung des einzelnen weitgehend unbeobachtet, und nur das aggregierte Gesamtergebnis der Gruppe wird gesehen. Da der Einfluß des einzelnen minimal ist, kann es somit sinnlos sein, Signale zu geben oder zu experimentieren und sich anzupassen (Bicchieri 1993: 236). In großen Gruppen besteht also nur ein kleinerer Anreiz zu kooperieren. Die Gruppengröße hat somit *Einfluß auf das Kooperationsverhalten*.

Die *Region* ist auch vor diesem Hintergrund eine prädestinierte *Ebene der Kooperationsentstehung* und der Kooperationsförderung (s. Abschnitt B).

## 2. Instrumente der Kooperationsförderung

### a) Die Bedeutung der Zukunft und der Kontinuität gesellschaftlicher Interaktion

(1) Der oben bereits in seiner Bedeutung herausgearbeitete Diskontfaktor  $\delta$  kann interpretiert werden als die subjektive Gewichtung des Akteurs, die er der Auszahlung einer zukünftigen Runde relativ zur Auszahlung der gegenwärtigen Runde beimißt. Wenn das Gewicht der kommenden Runde groß ist, ist die Zukunft von Bedeutung. Das bedeutet,  $\delta$  muß groß sein, um *zukünftigen Auszahlungen* (zukünftigen Interaktionsrunden) in der Berechnung *heute* einen großen Stellenwert zu geben. Eine andere Interpretation des Diskontfaktors ist, daß er die *Wahrscheinlichkeit* angibt, mit der in der nächsten Runde das Spiel (die Interaktion) *fortgesetzt* wird. Wenn es in einem PD also wahrscheinlich ist, daß man entweder eine Person in der Zukunft *noch einmal* trifft oder wenn zu-

künftige Auszahlungen für den Entscheider *wichtig* sind, dann wird kooperatives Verhalten wahrscheinlicher.

(2) Um die Höhe der Diskontrate zu beeinflussen, um also den *Schatten der Zukunft* (Axelrod) zu *vergrößern*, hat Axelrod bereits folgende Hinweise gegeben: Interaktionen sollten *dauerhaft* sein und mit *großer Häufigkeit* geschehen, sie können sogar in *viele kleine Teilsituationen* zerlegt werden. Eine dauerhafte Interaktion bedeutet, daß die Wahrscheinlichkeit hoch ist, daß die Interaktion fortgesetzt wird, daß also noch kein Abschlußtermin des Kooperationsprojektes feststeht. Der Akteur dürfte dann automatisch zukünftige Auszahlungen in seiner heutigen Berechnung höher bewerten. Ist jedoch Kooperation *innerhalb eines kurzen Zeitraumes* gewünscht, bzw. steht der Abschlußtermin der Interaktion fest, so ist es sinnvoll, sich nicht nur einmal oder wenige Male zu *treffen* sondern *häufig* innerhalb des kurzen Zeitraumes. Wenn nämlich eine Interaktion in einem einzigen Schritt durchgeführt wird, so besteht eher ein Anreiz abzuweichen, da in der Zukunft keine Strafe stattfinden kann. Wird sie aber in vielen kleinen Teilschritten durchgeführt, so besteht zwar auch in jedem Teilschritt ein Anreiz abzuweichen, es muß aber in jedem Teilschritt *auch die zukünftige* (aufgrund einer Sanktion niedrigere) *Auszahlung berücksichtigt* werden. Die Gesamtauszahlung kann davon sogar unberührt bleiben.

(3) Axelrod selbst hat typische Situationen erwähnt, in denen solche Bedingungen gegeben sind: bei Akteuren, die nur *wenige Partner auf der regionalen Ebene* haben (s. dazu Abschnitt C) oder bei spezialisierten Unternehmen mit wenigen Geschäftspartnern. Auch in *öffentlichen Administrationen* sind die Akteure oft sehr spezialisiert und treffen häufig aufeinander. Aus diesem Grund sei dort Kooperation wahrscheinlicher (s. auch Abschnitt IV.). Für *strukturpolitische Akteure* besteht hier also die Möglichkeit, über die *Gestaltung der regionalen Interaktionsbedingungen* die Wahrscheinlichkeit der Kooperation in der Region zu erhöhen.

## b) Die Veränderung der Anreizstrukturen

(1) Eine andere Möglichkeit der regionalpolitischen Kooperationsförderung besteht darin, die *Auszahlungen zu verändern*.

In realen Situationen, die der des PD entsprechen, gibt es häufig formale Gesetze, die bestimmte Kooperationen erzwingen. Auf diese Weise werden (durch gesetzliche Sanktionen) die Auszahlungen so verändert, daß sich Abweichen von bestimmten Institutionen nicht lohnt. Dies ist aber auch ohne formale Ge-

setzte, nämlich durch ein entsprechendes Setzen von *Anreizen durch den strukturpolitischen Akteur (Verhaltenssubventionen)* möglich. Große Veränderungen der Auszahlungsstruktur können die Situation sogar so verändern, daß das PD *aufgehoben* wird. Wenn eine *Bonifizierung der Kooperation* oder eine *Bestrafung der Nicht-Kooperation* ausreichend groß ist, so daß sich Kooperation auch im einmal gespielten PD lohnt, unabhängig davon, was der andere Akteur tut, so liegt kein Dilemma mehr vor. Im Fall

$$a > b,$$

lohnt es sich nicht abzuweichen, falls beide kooperieren. Zusätzlich zur *Veränderung* der Auszahlungen kann z. B. die unmittelbare *Kommunikation* und *Verhandlung* eingeführt werden. Da beiderseitige Kooperation Pareto-dominant ist, reicht Kommunikation aus, um die effiziente Auszahlung zu erreichen.

(2) Werden die Auszahlungen weiter geändert, so kann es schließlich *immer optimal werden zu kooperieren*, unabhängig davon, was der andere Spieler tut. Damit wird Kooperation zur dominanten Strategie. Im allgemeinen Fall müssen die Auszahlungen

$$a > b \text{ und } d > c$$

lauten. Hier sehen wir die triviale und teure Lösung des strukturpolitischen Kooperationsproblems. Für den Fall des unendlich wiederholten PD ist eine derart massive Veränderung der Auszahlungen wie bereits gezeigt nicht notwendig, da sich kooperative Strategien lohnen und früher oder später durchsetzen.

(3) Wie aber muß nun die Auszahlungsstruktur im wiederholten PD mindestens sein, damit sich Kooperation durchsetzt? Oder: Wann sind die Auszahlungen derart, daß sich Kooperation nicht mehr lohnt? Gleichung (2) gibt den Spielraum an, den die Variablen erfüllen müssen, damit Kooperation ein Gleichgewicht bildet, sich stabile Kooperation also durchsetzt.

Als *Beispiel* soll hier angenommen werden, daß die Größen  $b$ ,  $c$  und  $d$  gegeben sind und  $a$  unbekannt ist. Wie groß muß  $a$  nun mindestens sein, damit sich Kooperation durchsetzt? Der Diskontfaktor sei  $\delta = 0,9$ , die Auszahlungen seien  $b = 4$ ,  $c = 2$  und  $d = 1$  (s. Abb. 4).



	$S_{21}$	$S_{22}$
$S_{11}$	a, a	1, 4
$S_{12}$	4, 1	2, 2

Abb. 3 Gefangenendilemma mit einer Variable (Zahlenbeispiel)

Anhand von Gleichung (2) läßt sich ermitteln, wie groß a mindestens sein muß, damit sich ein Abweichen von der Kooperation nicht lohnt:

$$0,9 \geq (4 - a) / (4 - 2)$$

$$1,8 \geq 4 - a$$

$$a \geq 2,2.$$

Falls  $a < 2,2$  ist, würde eine strukturpolitische Erhöhung der Auszahlung a auf mindestens 2,2 dazu führen, daß Kooperation sich in einem längerfristigen Prozeß durchsetzen kann. Eine relativ *kleine strukturpolitische Erhöhung der Auszahlungen* kann also eine Situation, in der sich Kooperation lohnt, herbeiführen. Kooperation kann also bereits bei kleinen Änderungen der Auszahlungsrelationen zwischen Kooperations- und Nichtkooperations-Verhaltensweisen die Kooperation ermöglichen.

Hier liegt ein weiterer *Ansatzpunkt für eine strukturpolitische Kooperationsförderung* durch den externen öffentlichen Akteur, der zeigt, daß dieser das strukturpolitische Gut im Grundsatz auch durch eine *sparsame Anreizsetzung* befördern kann. Um Kooperation durch eine Änderung der Auszahlungen zu fördern, muß also im Superspiel-PD die spezifische *Spannung in der Entscheidungsstruktur* nicht aufgehoben werden. Durch Beeinflussung der Charakteristika der Interaktion kann im sozialen Interaktionsprozeß die Entstehung einer stabilen Kooperation gefördert, d. h. *Kooperation sicherer gemacht* werden.

#### IV. Kooperation in der Strukturpolitik

(1) Für die *inhaltlichen Bereiche* der Kooperation, für die der (regionale) Staat die (egoistisch motivierten) Beiträge der Akteure anstrebt, kann er selbst die Vorgaben im Rahmen *strukturpolitischer Programme* machen.

Eine entsprechende Kooperation ermöglicht z. B. den Unternehmen, *kooperative Projekte* durchzuführen, die zugleich bestimmte strukturpolitische Ziele erfüllen helfen, wie z. B. eine Verbesserung der *sektoralen oder Zuliefer-Strukturen* in der Region, die Errichtung *gemeinsamer überbetrieblicher Infrastrukturen* und *Dienstleistungseinrichtungen*, die gemeinsame Bereitstellung gepoolter Beratungsleistungen für regionale Unternehmensnetzwerke oder die *kooperative Verbesserung* anderer *Standortfaktoren* der Unternehmen (s. Abschnitt C.).

(2) Kooperative Strukturpolitik bedeutet eine spezifische *Mischform aus Privatisierung/Entstaatlichung und Vergesellschaftung*, die auch der Tatsache Rechnung trägt, daß neben systematischem *Marktversagen* auch spezifische Formen nicht rationalen und ineffektiven politischen Handelns (z. B. mit einem Zeithorizont lediglich bis zur nächsten Wahl oder mit begrenztem Eigeninteresse von Politikern und Administratoren, oder auch durch die aktuelle Unterwerfung des politisch-administrativen Teilsystems unter die Zeitstrukturen und Geschwindigkeitsanforderungen des ökonomischen Teilsystems verursacht), also *Staatsversagen* existiert, dessen negative Auswirkungen durch eine *Entlastung des Staates* von bestimmten Funktionen und durch die beschriebene Abstimmung des Handelns der Privaten auf strukturpolitische Ziele unter Umständen begrenzt werden können (s. z. B. auch Katterle 1993). Jenseits von meist in der Verantwortungszuweisung ungeklärten bzw. einseitigen *Public-Private-Partnership*-Konzepten besteht hier die Möglichkeit, Eigeninteresse und Verantwortung verschiedener Akteure in einen grundsätzlich geklärten Rahmen einzubringen und die jeweils *spezifischen Stärken der privaten und der öffentlichen Akteure zu kombinieren*. Ganz „nebenbei“ kann so die *Strukturpolitik* von einer subventionsintensiven Form auf eine grundsätzlich *schlanke konzeptionelle Basis* umgestellt werden.

(3) Eine Voraussetzung für ein solches, *doppelt kooperatives Modell der Strukturpolitik* (Private - Private und Private - Staat) ist natürlich eine entsprechende *Konfliktfähigkeit und Konfliktbereitschaft des Staates* gegenüber den privaten Akteuren, die die aktiv gestaltende staatliche „Einmischung“ zunächst (unter individualistischen Vorzeichen) stets bekämpfen - v. a. aus grundsätzlichen, etwa machtpolitischen („ordnungspolitischen“) Erwägungen. Kann jedoch eine *dauerhafte Erfahrung* auch einzelwirtschaftlich superiorer Kooperation organisiert werden, so dürfte auch die Bereitschaft entstehen, sich auf fachlich kompetente und demokratisch legitimierte staatliche Meritorisierungen sowie privat-private und privat-staatliche Kooperation dauerhaft einzulassen.

(4) Im Zuge einer *dauerhaften Kooperation* wird das *Eigeninteresse* der Individuen übrigens zunehmend *reflektiert* und eher als „wohlverstandenes“, langfristiges Eigeninteresse weiterverfolgt. Im Zuge des Involviertwerdens der individuellen Akteure in die kooperativen, gesellschaftlichen Problemlösungen liegt es nahe, daß sich - in einem Prozeß der kulturellen Evolution, d. h. der Entstehung und Verfestigung einer *Kooperationskultur* - nicht nur die *individualistischen Dilemmata* insgesamt *aufösen*, sondern auch die *neoklassischen Akteure* als solche. Möglicherweise weisen die entstehenden Verhaltensweisen dann *über den methodologisch-individualistischen Rahmen der Ausgangssituation hinaus* - „methodologischer Individualismus and beyond“ (Katterle 1991). In einem längeren historisch-kulturellen Prozeß würde dann die ursprünglich nur als Ziel vorhandene wirtschaftlich superiore Kooperationssituation dominant und die früher die Realität bestimmende inferiore Blockadesituation allmählich für die Realität irrelevant werden und verblassen.

### C. Die Region als Ebene der Kooperativen Strukturpolitik

(1) Die Region ist eine geeignete Ebene für die Realisierung dieses doppelt kooperativen Ansatzes der Strukturpolitik - nicht nur als *Einheit der Betroffenheit* vom Strukturwandel (s.o.), sondern auch als räumliches Cluster, das durch relativ *häufige und dauerhafte Interaktionen* gekennzeichnet ist, aus denen Kooperation wie gezeigt vergleichsweise leichter erwachsen kann. Es ist wie gezeigt zu vermuten, daß häufige und dauerhafte Interaktion in der Region Kooperation fördert. Die Region ist schließlich auch *strukturpolitisch relativ handelnde Einheit*, in der eine strukturpolitischer Akteur bestimmte strukturpolitisch relevante Kooperationen strategisch interagierender regionaler Akteure durch *Schaffung geeigneter Anreizstrukturen* und durch die *Gestaltung* anderer *Bedingungen der Interaktion* initiieren bzw. befördert werden kann.

(2) Die Region ist insbesondere *Wirtschaftsstandort*, also Standort kommunizierender, kooperierender und zuliefermäßig verflochtener Unternehmen. Sie ist aber auch Ort strategisch interagierender lokaler öffentlicher Akteure (Gemeinden, s. Abschnitt D.). Die Region bietet mit ihren Standortfaktoren wichtige Bedingungen für die Wirkungen (den Nutzen) strategischer Entscheidungen. Das durch Kooperation zu erzielende (regionale, strukturelle) meritorische Gut kann in *Erhalt und Weiterentwicklung* der mit diesen Entscheidungen verbundenen *wirtschaftlichen Potentiale* im Strukturwandel gesehen werden. Erhalt und Weiterentwicklung von Potentialen sind durch *aktiv gestalteten Strukturwandel* besser zu erreichen. Für die Region und die ansässigen privat-

wirtschaftlichen Akteure (Unternehmen, Beschäftigte), aber auch für lokale öffentliche Akteure bedeutet dies praktisch v. a. eine *aktive Verbesserung ihrer Standortbedingungen und Standortfaktoren* „vor Ort“. Dies dürfte am ehesten der regionale strukturpolitische Inhalt eines kooperativ erreichten „Pareto-Optimums“ in strategisch interaktiven, dilemmabehafteten Situationen sein, wie sie eben auch in spezifischer Weise zwischen den Akteuren einer Region mit Blick auf ihre gemeinsamen Standortbedingungen bestehen.

(3) Mit „Region“ ist zugleich impliziert, daß „der Staat“ zu differenzieren ist. Wenn von *regionalen meritorischen Gütern* die Rede ist, so ist zunächst der *regionale Staat* der adäquate externe Akteur und Kooperationspartner der Privaten oder der lokalen (subregionalen) öffentlichen Akteure. Dabei muß jedoch klar bleiben, daß sowohl meritorische Güter wie auch der Akteur „Staat“ jeweils *gestufte Systeme* mit horizontal wie vertikal komplexen Verbindungen (Spill overs) und mit auf den verschiedenen Stufen unterschiedlicher regionaler Reichweite sind. Die *Ökonomische Theorie des Föderalismus* hat dies zum Gegenstand. Wir unterstellen hier ein meritorisches Gut, das eine „regionale“ Reichweite hat, so daß die angesprochene „Region“ - typischerweise eine *Landesregierung* - der adäquate strukturpolitisch meritorisierende Partner der Privaten oder der lokalen öffentlichen Akteure ist (Abwesenheit interregionaler Spillover-Effekte). In dieser Sichtweise verbieten sich zugleich einfache, wettbewerbstheoretisch motivierte extreme Dezentralisierungskonzepte. Verstärkte *Regionalisierung* ist nur bei hinreichender Kontrolle und *Begrenzung der Regionenkonkurrenz* im Interesse des regionalen Ausgleichs und anderer *überregionaler öffentlicher Güter* effektiv.

(4) Vor diesem Hintergrund sollen konkrete *sektorale und regionale strukturpolitische Probleme* und konkrete *kooperative strukturpolitische Strategien* zur Beeinflussung des Strukturwandels aus dem Stadtstaat Bremen und dem Land Nordrhein-Westfalen als Beispiele untermalt werden: eine erfolgreiche kooperative *industriepolitische* Strategie des Landes Bremen einerseits und die Strategie der *regionalisierten Regionalpolitik* des Landes NRW andererseits. Beide Ansätze haben eine umfassende wissenschaftliche Begleitung und Aufarbeitung bereits erfahren. Ihre Interpretation in eine entscheidungstheoretisch fundierte Theorie kooperativer Strukturpolitik kann auf diese Literatur aufbauen.

Die Fallstudien sind im übrigen einzuordnen in die umfangreiche internationale Literatur über vernetzte Produktions- und Entscheidungsstrukturen in (*New*) *Industrial Districs*, die aufgrund zahlreicher Regionalanalysen (v. a. dem

Quasi-Referenzbeispiel des *Dritten Italien*) gezeigt hat, daß kollektive Entscheidungsstrukturen regionalwirtschaftliche Blockaden überwinden helfen und regionale Entwicklungen zum Besseren wenden können (s. z. B. Pyke, Sengenberger (Eds.) 1992, Grabher (Ed.) 1993, Krumbein (Hg.) 1994, Maillat, Lecoq 1996). Eine entscheidungstheoretisch fundierte Theorie kooperativer Strukturpolitik ist daraus bisher jedoch noch nicht entwickelt worden und wird hier erstmals angewendet.

#### **D. Kooperative Strukturpolitik in der Region am Beispiel des Bremischen Konversionsprogramms**

(1) Das Land Bremen ist das mit der *Rüstungsindustrie* mit Abstand *am stärksten besetzte Bundesland* und wies daher seit der Beendigung des Kalten Krieges und in Folge des phasenweise bruchartigen *Schrumpfens* der nationalen und internationalen *wehrtechnischen Beschaffungsmärkte* ein massives neues *Strukturproblem* auf. Hier sind in den neunziger Jahren *quantitativ* erhebliche und *qualitativ* hochwertige regionalwirtschaftliche Potentiale (hochwertige Arbeitsplätze in verschiedenen Technologiebereichen, Systemfähigkeiten u.ä.) gefährdet und z. T. auch bereits zusammengebrochen.

(2) *Konversion* markiert unabhängig vom strukturpolitischen Ansatz des Erhalts und der Umstrukturierung von Potentialen eine schon traditionelle Diskussion mit sektorialem (nämlich rüstungswirtschaftlichem) Bezug, die strukturpolitisch den Erhalt und die Weiterentwicklung von Potentialen durch aktive Beeinflussung des Wandels von Produkten, Technologien, Organisationsformen und Märkten beinhaltet. Konversion kann daher (neben ihrer friedenspolitischen Dimension) auch *als (regionale) strukturpolitische Strategie* angesehen und als solche durchaus *verallgemeinert* werden.

(3) Mit dieser Zielsetzung wurde auch das *Bremische Konversionsprogramm* (BKP) geschaffen, mit einer *kooperativen strukturpolitische Strategie* versehen und seit 1992 in die Tat umgesetzt (zur Darstellung s. Elsner 1993a, 1993b, 1994, 1995, 1996). Es soll im weiteren gezeigt werden, inwieweit es gelungen ist, damit einen *progressiven Strukturwandel* in einem begrenzten sektoralen und regionalen Rahmen ingangzusetzen.

## **I. Das Strukturproblem und die Relevanz des bremischen Konversionsansatzes**

(1) Die Konversionssituation im Lande Bremen und der bremische Ansatz der Konversionsförderung können durch folgende *Elemente* beschrieben werden:

1. Hohe *regionale Rüstungsabhängigkeit* in quantitativer Hinsicht (Arbeitsplätze, Wertschöpfung) und in qualitativer Hinsicht (Innovationspotential, Qualifikationsniveau, Systemfähigkeiten etc.) sowie ein hohes *regionales Gefährdungspotential* infolge des abrüstungsbedingten Strukturwandels. In Bremen waren im Ausgangspunkt des Konversionsprozesses im Jahre 1990 etwa 16 % der Industriebeschäftigten direkt oder indirekt rüstungsabhängig; zugleich konzentrierten sich in der Rüstungsindustrie nach Schätzungen etwa die Hälfte der industriellen FuE und des industriellen FuE-Personals Bremens. Eine EG-Studie über die Rüstungsabhängigkeit der Regionen aus dem Jahre 1992 führte Bremen als die am drittstärksten von der Rüstungsindustrie abhängige Region der EG auf.
2. Die relative *regionale Eingebundenheit* (Standortbindung) einiger wichtiger regional *ansässiger Wehrtechnikunternehmen*, die ihre *Entscheidungs-zentralen* in Bremen haben.
3. Die Erstellung eines *Bremer Abrüstungs- und Konversionsberichts* in den Jahren 1990/1991 und des BKP (1992) als *gesellschaftliche Veranstaltung* unter Einbeziehung auch von Unternehmensleitungen, Wirtschaftskammern und Unternehmensverbänden, die sich bis dahin in der Konversionsdiskussion zurückgehalten hatten.
4. Die Bildung eines im Konversionsprogramm festgeschriebenen *Beraterkreises Bremisches Konversionsprogramm*, der eine wichtige *Integrationskraft* entfaltet und die *gesellschaftliche Ebene* (Kammern, Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Hochschulen und Repräsentanten der Friedensbewegung) mit der *betrieblichen Ebene* (Geschäftsleitungen und Betriebsräte) zusammengeführt hat.
5. Mit den Unternehmen *abgestimmte* vorausschauende Planungen betrieblicher Konversionslinien in Gestalt der im BKP vorgeschriebenen *betrieblichen Mittelfristigen Konversionskonzepte* der Unternehmen.

6. Die Installierung einer *periodischen Evaluierung* (einschließlich öffentlicher Berichterstattung) und *Fortschreibung* dieses wirtschaftsstrukturpolitischen Bereichs als explizite Bestandteile des BKP.
7. Die Benennung eines *Konversionsbeauftragten* zur Gesamtkoordinierung von Programm, Projekten, Akteuren und Gremien.
8. Der allgemeine Hintergrund einer *Tradition der Konversionsdiskussion* und der Konversionsforschung und damit ein hohes politisches Gewicht des Themas in der Region.

(2) Der *industriepolitische Ansatz* der bremischen Konversionsförderung basiert darauf, daß gerade die hochtechnische *Rüstungsindustrie* aufgrund der spezifischen Qualitätsanforderungen an die Rüstungsgüter oder aufgrund von Geheimhaltungsvorschriften oft eine recht *geringe regionale Vorliefer- und Kooperationsverflechtung* aufweist, da sie z. B. vielfach hochspezialisierte Vorprodukte und Komponenten verarbeitet, die oft weltweit nur von wenigen Herstellern bezogen werden. Die *Konversion* in dieser Branche hat daher den regionalwirtschaftlich interessanten Aspekt der stärkeren *Öffnung hin zur Region*.

Die Wehrtechnikindustrie weist außerdem grundsätzlich Eigenschaften eines *regionalen Verbundkomplexes* (Querschnittsbranche, Cluster) auf, da sie - beispielsweise bei den Systemen „Schiff“ oder „Flugzeug“ - sowohl Endhersteller und Zulieferer („Systemlieferanten“ und „Teilelieferanten“) als auch Dienstleister umfaßt.

Und sie bietet auch wegen ihres Technologiepotentials die Möglichkeit, ein *regionaler Entwicklungskern* (unter zivilen Vorzeichen) zu werden.

(3) *Konversion* ist somit eine Strategie des *Erhalts und der Weiterentwicklung von Potentialen* in der Region, also zur Herstellung einer *regionalwirtschaftlich „besseren“ Situation*, eines (meritorisierten) regionalen strukturalpolitischen Gutes. Mit dieser Strategie verbunden ist auch die Chance für die einzelnen regionalen Rüstungsunternehmen, angesichts schrumpfender Rüstungsmärkte gewisse *individuelle Strukturprobleme* in einem *durch Kooperation verbesserten regionalen Umfeld* auch *betriebswirtschaftlich besser* bewältigen zu können. Hier liegt das grundsätzliche *Eigeninteresse der Unternehmen* an einer kooperativen Lösung, die dadurch möglich gemacht wird, daß *strukturpolitisch* ein Verhalten *bonifiziert* wird, das durch *kooperative Verbesserung von Standortbedingungen* betriebswirtschaftliche Effizienz steigern und zu-



gleich regionale soziale Kosten mindern hilft. Wie dieses Verhalten angereizt werden kann, soll beispielhaft dargestellt werden.

## **II. Betriebliche Aspekte: Berücksichtigung strukturpolitischer Ziele in den betrieblichen Planungen**

(1) Vor dem Hintergrund *dilemmabehafteter strategischer Interdependenzen* der regional ansässigen Unternehmen (vor allem im Hinblick auf ihr regionales Umfeld) und *strukturpolitischer Meritorisierung bestimmter Verhaltensweisen* (hier konkret: der Teilnahme an den einzel- und regionalwirtschaftlichen Angeboten und Maßnahmen im Rahmen des BKP) stellt sich die Frage, wie man mit einem *Angebot* zur Förderung strukturrelevanter Projekte die *Verhaltensweisen* des einzelnen Unternehmens tatsächlich und konkret *zugunsten* der (individuell zunächst schwieriger und unattraktiver erscheinenden) *Handlungsoption* „Konversion“ verändern kann.

(2) Um die innerbetriebliche Berücksichtigung des *regionalpolitisch erklärten strukturpolitischen Ziels der Konversion* (als regionale *strukturelle Diversifizierung* und damit *Strukturstärkung*) abzusichern, wurde v. a. ein neues Eingangskriterium für die Förderung betrieblicher Konversionsmaßnahmen, die Vorlage der bereits erwähnten *betrieblichen Mittelfristigen Konversionskonzepte* eingeführt. In diesem Rahmen kann der längerfristige und strukturelle Zusammenhang jedes Einzelprojekts besser beurteilt und abgesichert werden. Ferner kann der Konversionsbeauftragte laut Programm *betriebliche Projektkreise*, die unter Beteiligung von Arbeitnehmervertretern gebildet werden sollen, zur Konsultation über die Entwicklung der betrieblichen Konversion heranziehen. Dies sind *institutionelle Vorkehrungen zur Sicherung langfristiger innerbetrieblicher Strukturwirkungen*. Dabei wird auf die *Integration von FuE, Qualifizierung, Markterschließung und Organisationsentwicklung* auf der Basis der Mittelfristigen Konversionskonzepte gesetzt. Auch dies dient dem Ziel, die Struktureffekte auf betrieblicher Ebene abzusichern und irreversibel zu machen.

Schließlich müssen heute die beiden (durchaus bekannten) strukturpolitischen Handlungsbereiche „FuE-orientierte industriepolitische Förderung“ und *Ausgründungsförderung* innovativ verknüpft werden. Hier sind die *Mitgabe von Produkten, Projekten und Hardware* durch das abgebende Unternehmen, ein *langfristige Beratung*, eine befristete und degressive *Auftragsgarantie*



durch das abgebende Unternehmen, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, *FuE-Projektförderung* und die Bereitstellung *spezifischer Infrastrukturen* (z. B. in dezentralen Gründerzentren) als Pakete zu schnüren. Dazu wurde ein Programm-Rahmen geschaffen, der vorrangig im Rahmen des BKP angewendet werden soll. Auch eine erweiterte Ausgründungsförderung impliziert also *regionale Kooperationsstrukturen* mit der spezifischen Integration individueller und strukturpolitischer Ziele.

(3) Vermutlich waren und sind die Verhaltensweisen der Akteure durch die *besonderen Unsicherheiten* über die künftigen Marktentwicklungen, aufgrund der kurzfristig drastisch veränderten Marktbedingungen der Rüstungsindustrie, soweit unterdeterminiert, und die *erwarteten Nutzen individualistischer Strategien* so *reduziert*, daß sich die Unternehmen schon durch das Setzen von vergleichsweise *geringen Anreizen* durch eine verlässliche, mittelfristig vereinbarte Konversionsförderung zugunsten bestimmter Verhaltensvarianten beeinflussen lassen. Dies könnte die einigermaßen überraschende Tatsache erklären, daß sich die Unternehmen in intensiven Gesprächsrunden auf *vereinbarte mittelfristige Planungen ihrer strategischen Konversionslinien* (und damit auf die Berücksichtigung des strukturpolitischen Ziels in den betrieblichen Planungen) eingelassen haben. Das zwischen 1992 und 2001 etwa 50 Mio. DM umfassende BKP verspricht zwar eine *finanziell nur bescheidene*, aber *kontinuierliche mittelfristig planbare Förderung*. Neben einer vergleichsweise *begrenzten Veränderung* der (finanziellen) *Anreizstruktur* konnte somit anscheinend die *Zukunft in ihrer Bedeutung* erhöht werden.

Tatsächlich haben *Konkurrenten* - mit sanftem Nachdruck von der Fördererseite - sogar begonnen, sich *unmittelbar* über einzelne Konversionsprojekte, die offensichtlich nahe beieinanderlagen, *abzustimmen*.

### **III. Regionale Aspekte: Kooperative Verbesserung spezifischer Standortfaktoren durch „Networking“**

(1) Regionale Vernetzung, ist, um den betrieblichen Konversionsprozeß, also die unmittelbar oder mittelbar kooperative Verhaltensoption *regionalwirtschaftlich abzusichern*, einzubinden, zu verbreitern und zu verstetigen.

Eine Förderung und Organisation von regionalem „Networking“ wird im Rahmen der bremischen Konversionsförderung u.a. dadurch betrieben, daß *Kooperationsprojekte* (auch zwischen Rüstungsunternehmen und zivilen Un-

ternehmen) sowie *Verbundprojekte* (zwischen Wehrtechnik-Unternehmen und Forschungseinrichtungen, ggf. mit zivilen Unternehmen) *prioritär gefördert* werden.

(2) Regionale Netzwerkbildung wird aber auch mit Hilfe neuer *spezifischer* (meist sog. weicher) *Infrastrukturen* gefördert, die konkrete *Standortbedingungen* der privaten Akteure und der Region insgesamt verbessern. Dabei werden diese Projekte meist von Anfang an kooperativ entwickelt.

Dazu gehören z. B. die Einrichtung eines *Transferinstituts* im Zusammenhang mit einer Demonstrations- und Prüfanlage am zentralen Klärwerk und mit der Einrichtung eines umwelttechnologischen Forschungszentrums an der Universität Bremen. Hier können die Kernkompetenzen der bremischen Rüstungsindustrie in Sensortechniken, Simulationstechniken und Systemsteuerung im Bereich Wasser- und Abwasser-Analytik, -Sensorik und -Processing angewendet und weiterentwickelt werden. Dazu wird mit diesem *Bremer Institut für Abwasser-entsorgungs-Technologien* (BIAT) eine spezifische Prüf-, Forschungs-, Transfer-, Beratungs- und Qualifizierungseinrichtung geschaffen.

In ähnlicher Weise hilft eine mit Konversionsmitteln errichtete *West-Ost-Transfer-Agentur* (W.O.T.A. GmbH), daß bremisches Konversions-Know-How zwecks Aufbau konversionsorientierter betrieblicher West-Ost-Kooperationen weitergegeben, und sogar in Form eigenständiger Dienstleistungsprodukte verkauft werden kann.

Regionale *Beiräte* der Transfereinrichtungen sichern den Kooperationsprozeß zusätzlich ab. Verschiedene ad-hoc-Gruppen für weitere überbetriebliche Vorhaben üben Kooperation auch auf weiteren Gebieten ein.

#### IV. Anreizanalyse und Schlußfolgerung

(1) Um die Kooperationswahrscheinlichkeit der Akteure im Rahmen des BKP einschätzen zu können, ist es notwendig, die *strategischen Anreizstrukturen* zu analysieren. Die Akteure, deren Kooperationsbereitschaft untersucht werden soll, sind die *Rüstungsunternehmen* und es handelt sich vorwiegend um *mittelbar abgestimmtes Verhalten*, also um *indirekte Formen der Kooperation*. In projektbezogenen Einzelfällen sowie im Zusammenhang mit infrastrukturbezogenem Networking ist jedoch auch unmittelbare Kooperation entstanden.

(2) Für jedes einzelne Rüstungsunternehmen besteht das beschriebene *Dilemma*, ob es für das Unternehmen sinnvoll ist, sich an der Kooperation zu be-

teiligen. Verändern die Unternehmen ihre Produktpaletten, ihre FuE und ihre Standortfaktoren nicht, so entwickelt sich die Struktur der Region weiter krisenhaft. Kooperieren sie, indem sie sich auf eine Weise abstimmen, die sich positiv auf die regionale Sektorstruktur und die regionale Infrastruktur auswirkt, so ist der *Nutzen für alle Akteure in der Region höher*. Den höchsten Nutzen bringt es aus Sicht des einzelnen Rüstungsunternehmens jedoch, wenn alle anderen ihre Produktpalette auf zivile Güter umstellen und die regionale Infrastruktur kooperativ verbessern und nur das Unternehmen selbst *sich als einziges nicht* daran beteiligt. Von einer verbesserten Infrastruktur kann es jedoch nicht ausgeschlossen werden. Somit liegt das typische Dilemma bei der Erstellung von Kollektivgütern vor.

(3) Der *regionalwirtschaftliche Nutzen* einer gestärkten Sektorenstruktur und einer verbesserten Infrastruktur ist so groß, daß es im Interesse des Staates ist, dies zu *meritorisieren*. Dies tut er, indem er finanzielle und nicht-finanzielle Anreize zur Verfügung stellt, damit das strukturelle Gut erstellt wird. Unternehmen, die bereit sind, ihre FuE in einer Richtung zu betreiben, die positive externe Effekte für die Region hat, erhalten Subventionen. Damit wurden Anreize geschaffen, trotz vorliegender Dilemmasituationen zu kooperieren. Eine bedeutende Rolle spielen auch der Beraterkreis und andere Kreise und Beiräte. Durch den Zugang zu diesen Gremien erhalten die Rüstungsunternehmen z. B. *Information* über Fördermodalitäten und Kontaktmöglichkeiten. Bei kooperativem Verhalten erhalten sie auch eine gewisse *Anerkennung* durch die an den Gremien beteiligten Organisationen, Politik, öffentliche Administration, Medien und Wissenschaft.

Eine verbesserte Infrastruktur erhöht auch die Wahrscheinlichkeit, daß die Unternehmen in der Region bleiben. Die Aussicht, *auch in der Zukunft* mit den anderen Beteiligten *zusammenzutreffen*, fördert wiederum die Kooperationsbereitschaft.

(4) Wie solche kooperativen und vernetzenden regionalen industriepolitischen Strategien wirken, die neben den *finanziellen Förderinstrumenten* auch mit *qualitativen Instrumenten* der Förderung *strukturpolitisch gewünschter Kooperation* arbeiten, ist noch nicht endgültig zu beurteilen.

Wir wissen allerdings, daß die *Konversionsblockaden* und aus Enttäuschung geborenen Abkehrungen vom Ziel der Konversion - wie anderenorts vielfach geschehen - in Bremen *bisher verhindert* werden konnten und sich *regionale „doppelte“ Kooperationsstrukturen* in der Konversion etabliert haben. So konnte ein *progressiver Strukturwandel* - trotz aller Widrigkeiten aus überre-

gionalen Marktentwicklungen heraus - zumindest eingeleitet, *neue Handlungsoptionen* (nämlich v. a. die strategische Handlungsalternative „Konversion“) eröffnet und allzu hohe *soziale Kosten* (bisher) *vermieden* werden<sup>5</sup>.

### **E. Eine erste Anreizanalyse der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen**

(1) Regionalorientierte strukturpolitische Entscheidungen werden bisher überwiegend zentral durch die Landesregierungen und die Bundesregierung (bzw. als Gemeinschaftsaufgaben) und durch die EU getroffen. In Nordrhein-Westfalen wurde diese Praxis im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik weiterentwickelt.

Das Ziel der regionalisierten Strukturpolitik ist die Verbesserung der *regionalen Standortfaktoren*. Durch erhöhte Gesprächs- und Kooperationsbereitschaft einer möglichst großen Gruppe von Akteuren sollen bessere Chancen zur Nutzung der lokalen und regionalen Potentiale geschaffen werden. Mit Hilfe eines regionalen Netzwerkes sollen die regionalen Potentiale gebündelt werden, Synergieeffekte erzeugt und mehr regionale Eigenverantwortlichkeit hergestellt werden. Es soll schnell und flexibel auf Krisensituationen reagiert werden können, und es sollen neue Impulse für den strukturellen Wandel entwickelt werden. So werden *Anpassungsflexibilität und Innovationsstärke* erhöht, also das strukturpolitische Ziel der Strukturstärkung der Region besser erreicht (vgl. Heinze/Voelzkow/Hilbert 1992).

Bei den regionalen Akteuren handelt es sich im wesentlichen um *staatliche und nicht-staatliche Akteure* (Kommunen, Kammern, Verbände, Hochschulen etc.). Dabei davon ausgegangen, daß *regionale Akteure* mit Hilfe ihrer genaueren Kenntnis der regionalen Bedingungen besser in der Lage sind, Probleme einer Region zu erkennen, den Handlungsbedarf zu formulieren und geeignete Lösungsstrategien zu finden. Im Rahmen der regionalisierten Strukturpolitik sollen daher die regionalen Akteure in die Strukturpolitik einbezogen und auf

---

<sup>5</sup> Der Konkurs der Bremer Vulkan Verbund AG ist übrigens kein Thema in diesem Kontext. Der zivile Schiffbau fiel ohnehin nicht in die Thematik „Konversion“; der Marine-Schiffbau des Vulkan hat sich nie an der Konversionsförderung beteiligt. Ironischerweise hat die Marinewerft mit die besten Chancen, den Konkurs langfristig unbeschadet zu überstehen; dies jedoch sicher nicht deshalb, weil sie nie Konversion betrieben hat.

diese Weise das *endogene Potential* einer Region entwickelt werden. Die Umsetzung dieser Form der Strukturpolitik erfolgt i.w. durch *Regionalkonferenzen*, die regelmäßig stattfinden und die *Regionale Entwicklungskonzepte* erstellen.

(2) Für die Landesregierung stellt eine mit Hilfe der Regionalen Entwicklungskonzepte verbesserte Wirtschaftslage ein *wünschenswertes Gut* dar, sie unterstützt daher diese Form der Kooperation. Die regionalisierte Strukturpolitik wird so *meritorisiert*. Die Unterstützung erfolgt auf vielfältige Weise. Regional abgestimmte Projekte erhalten z.B. *prioritäre Förderzusagen*. Es wurde ein interministerieller Arbeitskreis auf Landesebene eingerichtet, der als *Ansprechpartner* für die Regionen dient und *Beratungsfunktion* hat. Der Beratungsservice stellt eine zusätzliche Bonifizierung dar. Die Koordination der Aktivitäten der einzelnen Landesressorts liegt beim Wirtschaftsministerium, so daß einheitliches Handeln ermöglicht wird.

Es wird deutlich, daß die Regionalkonferenzen *zwischen* den Kommunen auf der einen Seite und dem Land auf der anderen Seite angesiedelt sind. So wird insgesamt ein neuer Zusammenhang zwischen horizontaler und vertikaler Entscheidungsfindung hergestellt. Es handelt sich somit um eine „Dezentralisierung inhaltlicher Programmbestimmung bei Beibehaltung der Koordinationsfunktion der Landesregierung“ (Voelzkow 1991: 150).

(3) Auch hier soll die *Anreizstruktur* der lokalen Akteure zu *kooperieren* betrachtet werden. Das Ziel der Kooperation ist *die Verbesserung der Standortbedingungen* in der Region. Für die einzelnen Akteure besteht ein Anreiz, sich am Kooperationsprozeß zu beteiligen, da sich auch *speziell für sie* die Standortbedingungen durch ihre Teilnahme am Kooperationsprozeß verbessern können. Die Einflußmöglichkeit des einzelnen Akteurs wird durch das Konsensprinzip in den Regionalkonferenzen gefördert. Hierdurch kann er sicher sein, daß er seine Interessen durch Teilnahme am Kooperationsprozeß wahrnehmen kann. Er hat aber andererseits auch einen Anreiz, sich *nicht* an der Kooperation zu beteiligen. Er kann z.B. - rechtlich gesichert - auch weiterhin Fördergelder individuell beantragen und versuchen, seine politische Einflußmöglichkeit alleine zu nutzen. Von den positiven Effekten der durch Kooperation verbesserten Standortbedingungen in der Region kann er jedoch *nicht ausgeschlossen* werden. Wenn der einzelne Akteur sich also nicht an der Kooperation beteiligt, er aber dennoch nicht von einer verbesserten Infrastruktur der Region ausgeschlossen werden kann, so ist sein Nutzen am höchsten. Es liegt hier somit für den einzelnen Akteur eine *Dilemmastruktur* vor.

Dieser Dilemmasituation der einzelnen Akteure wird durch langfristige *regelmäßige* Kooperation innerhalb der Regionalkonferenzen begegnet. „Die Landesregierung sieht in der Mobilisierung möglichst aller regionaler Kräfte eine Daueraufgabe“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1995). Es sind aus Sicht des einzelnen somit positive Auswirkungen der Regionalkonferenzen *in Zukunft* zu erwarten. Wenn der Akteur den Auszahlungen in der Zukunft große Bedeutung beimißt, ist der Diskontfaktor hoch, zukünftige Auszahlungen sind dann von Bedeutung und heutige Kooperation wird für ihn lohnenswert. Dies scheint für die Akteure innerhalb der auf Dauer angelegten *Regionalkonferenzen* zumindest vorläufig erreicht worden zu sein. Die Regionalkonferenzen können daher als ein *kooperationsförderndes Instrument* betrachtet werden. Inwieweit es der Landesregierung gelingt, durch dauerhafte, effektive und glaubwürdige Bonifizierung die Dilemmastrukturen der lokalen Akteure zugunsten stabiler Kooperation zu beeinflussen, kann z.Zt. noch nicht endgültig beurteilt werden. Die Kooperationsbereitschaft, die in den ersten Jahren entstanden ist, scheint nach allgemeinem Eindruck eher wieder rückläufig zu sein. Die Landesregierung scheint erkannt zu haben, daß sie die Anreizstrukturen weiterhin in kooperationsfreundliche Richtung entwickeln muß:

"Die Landesregierung (..) wird (..) zur Unterstützung regionaler Aktivitäten, die der Vernetzung verschiedener Politikansätze und Finanzierungsinstrumente dienen, weitere geeignete Modelle entwickeln“ (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 1995).

## F. Schlußfolgerungen

(1) „Doppelt“ kooperative Strukturpolitik ist in der Lage, verschiedensten kompetitiv und dilemmaträchtig interagierenden Akteuren *neue Handlungsoptionen* zu eröffnen und somit „bessere“ strukturpolitische Situationen und Entwicklungspfade in den Regionen herbeizuführen. So ist es im Beispiel der regionalen kooperativen Industriepolitik (bisher) gelungen, daß die Unternehmen den aus betriebswirtschaftlicher Sicht zunächst unattraktiveren *Weg der Konversion (mit-) gegangen* sind. Das bedeutet, daß regional- und strukturpolitisch bessere Handlungsoptionen und Lösungen, die normalerweise nicht von den Unternehmen realisiert worden wären, *eröffnet* werden konnten. Ähnliches gilt für die lokalen öffentlichen und privaten Akteure im System der regionalisierten Strukturpolitik.

Es ist also zu vermuten, daß die *Entscheidungssituation der individuellen Akteure* durch kooperative Strukturpolitik in die „richtige“ Richtung *verändert* werden kann, daß also das *kooperative Verhalten* im Sinne der aktiven, *regionalwirtschaftlich eingebetteten* Umstrukturierung z. B. den Unternehmen einen Nutzen bringt, ihnen also relativ zu den traditionellen Verhaltensoptionen *attraktiver gemacht* werden konnte. *Anreizstrukturen* konnten anscheinend in die richtige Richtung verändert, die *Bedeutung der gemeinsamen Zukunft* erhöht werden. Dies ist v. a. *in den Regionen* leistbar, wo die Wahrscheinlichkeit weiterer Interaktionen in der Zukunft, unmittelbare Kooperationen und die Wirkungen kooperativer Verbesserung von Standortfaktoren für alle Akteure naheliegender und spürbar sind.

(2) Wir sind jedoch noch weit davon entfernt, konkrete *angewandte PD-Auszahlungsmatrizen* für praktische Formen kooperativer Strukturpolitik rekonstruieren zu können. Wenn es diese überhaupt gibt, so wurde die *Nutzenverteilung* anscheinend in die richtige Richtung verändert. Differenziertere Formen der *Evaluierung* von Strategien und Prozessen kooperativer Strukturentwicklung können solche Vermutungen vielleicht künftig überprüfbar machen.

Mit einiger Sicherheit sind es jedoch *nicht allein Geldbeträge* (also das Instrument der Änderung der Auszahlungen, d. h. des finanziellen Aspekts der Anreizstruktur) gewesen, die hier bedeutsam waren. Es ist zu vermuten, daß das *institutionelle Gesamtarrangement*, das hier entwickelt wurde, also die *Verstetigung und Vervielfachung der Interaktionen* mit der Perspektive einer *größeren Bedeutung der gemeinsamen Zukunft*, also der zukünftigen Interaktionen geeignet war, Kooperation zu ermöglichen und entsprechende individuelle Kooperationsentscheidungen freizusetzen.

(3) Regionale kooperative Strukturpolitik wird oft als ein sehr spezielles, Konversion oft als ein geradezu esoterisches Feld angesehen. Es wurde hier gezeigt, daß kooperative Strukturentwicklung nicht nur machbar ist, sondern sogar typische *strukturelle Entwicklungsblockaden überwinden* und so *zentrale Form eines progressiven Strukturwandels* werden kann. Kooperative Strukturpolitik kann der Weiterentwicklung der Strukturpolitik, insbesondere der Entwicklungsstrategien von und für Regionen dienen. Den zahlreichen internationalen Beispielen kooperativer und vernetzter Regionalentwicklung und *Revitalisierung von Regionen*, konnten hier nicht nur weitere Praxiserfahrungen zur Seite gestellt werden; sie können nunmehr auch auf entscheidungstheoretischer



Grundlage besser erklärt, differenziert und somit verallgemeinert politisch handlungsleitend gemacht werden.

## Literaturverzeichnis

*Axelrod, R. (1984): The Evolution of Cooperation, New York: Basic Books.*

*Bicchieri, C. (1993): Rationality and Coordination, Cambridge: Cambridge University Press.*

Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (1992): Bremisches Konversionsprogramm, in: Bremer Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 15. Jg., Heft 3/4, S. 235 - 249.

*Commons, J. R. (1934): Institutional Economics, 2 Vols., New York: Macmillan, repr. New Brunswick, London: Transaction Publ., 1990.*

*Elsner, W. (1987): Institutionen und ökonomische Institutionentheorie, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 16. Jg., Heft 1, S. 5 - 14.*

- (1993a): Regionalwirtschaftliche Abrüstungsfolgen und strukturpolitische Handlungsmöglichkeiten, in: *Hartwig, J. (Hg.): Rüstungskonversionspolitik. Sicherheits- und verteidigungspolitische, regional- und strukturwirtschaftliche sowie völkerrechtliche Aspekte der Abrüstung und der Truppenreduzierung. Ein Länderbericht*, Bremen: Steintor, S. 79 - 136.
- (1993b): Industrial Defense Conversion: Guiding the Market at the Regional Level - The Case of the State of Bremen, Germany, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. 27, S. 1254 - 1262.
- (1994): Das Bremische Konversionsprogramm. Ein Beispiel regionaler Industriepolitik - Strukturen, Erfahrungen, Weiterentwicklung, Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (BAW), BAW-Monatsbericht Nr.1/1994.
- (1995): Instruments and Institutions of Industrial Policy at the Regional Level in Germany: The Example of Industrial Defense Conversion, in: *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, S. 503 - 516.
- (1996): Konversion als Innovation. Bericht über die Umsetzung des Bremischen Konversionsprogramms im Zeitraum 1992 bis 1995. Evaluierungsbericht, in: *Konversionsbeauftragter des Senators für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Europaangelegenheiten (Hg.): Schriften zur bremischen Konversionsförderung*, Nr. 2, Bremen.

*Grauber, G. (Ed.), (1993): The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks, London, New York: Routledge.*

*Heinze, R. G. / Voelzkow, H. / Hilbert, J. (1992): Strukturwandel und Strukturpolitik: Entwicklungstrends und Forschungsperspektiven*, Opladen: Leske + Buderich.



- Katterle, S.* (1991): Methodologischer Individualismus and Beyond, in: *Biervert, B. / Held, M.* (Hg.): Das Menschenbild der ökonomischen Theorie: Zur Natur des Menschen, Frankfurt/M., New York: Campus, S. 132-152.
- (1993): Grenzen staatlichen Handelns in der Wirtschafts- und Strukturpolitik, in: *Jablonowski, H. W. / Simons, R.* (Hg.): Strukturpolitik in Ost und West: Zwischen Steuerungsbedarf und ordnungspolitischem Sündenfall, Köln: Bund, S. 73-92.
- Krumbein, W.* (Hg.): (1994): Ökonomische und politische Netzwerke in der Region. Beiträge aus der internationalen Debatte, Münster, Hamburg: LIT.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen, (1995): Fortentwicklung der regionalisierten Strukturpolitik, Düsseldorf.
- Maillat, D. / Lecoq, B.* (1996): New Technologies and Transformation of Regional Structures in Europe: The Role of the Milieu, in: *Entrepreneurship and Regional Development*, Vol. 4 (1992), S. 1 - 20, repr. in: *Hansen, N. / Button, K. J. / Nijkamp, P.* (Eds.): Regional Policy and Regional Integration, Cheltenham, Brookfield: Elgar, S. 485 - 504.
- Pyke, F. / Sengenberger, W.* (Eds.) (1992): Industrial Districts and Local Economic Regeneration, Geneva: ILO.
- Riese, H.* (1975): Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik, Reinbek: Rowohlt.
- Schotter, A. R.* (1981): The Economic Theory of Social Institutions, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tool, M. R.* (1986): Essays in Social Value Theory. A Neoinstitutionalist Contribution, New York: M. E. Sharpe.
- Voelzkow, H.* (1991): Organisatorisch-institutionelle Aspekte einer regionalen Industriepolitik - illustriert am Beispiel Nordrhein-Westfalen, in: *Jürgens, U. / Krumbein, W.* (Hg.): Industriepolitische Strategien: Bundesländer im Vergleich, Berlin: Ed. Sigma, S. 136 - 153.

# **Bibliographie**

## **I. Buchveröffentlichungen**

Normative und explikative Betriebswirtschaftslehre, Göttingen 1964 (Verlag Otto Schwartz & Co.).

Sozialwissenschaft und Sozialethik. Logische und theoretische Probleme praktischer Sozialwissenschaften, besonders christlicher Soziallehren, Göttingen 1972 (Verlag Otto Schwartz & Co.).

Alternativen zur neoliberalen Wende. Wirtschaftspolitik in der sozialstaatlichen Demokratie, Bochum 1989 (SWI-Verlag).

## **II. Beiträge zu Sammelwerken**

Einkommenspolitik und Verteilungskonflikte in einer freiheitlichen Gesellschaft. Zur Kritik einer technokratischen Konzeption, in: F. Lenz, C. Köhler (Hg.): Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung (Festschrift für Bruno Gleitze), Berlin 1968.

Die Koordinierung der betrieblichen Teilbereiche als Aufgabe der Unternehmensführung, in: E. Gutenberg (Hg.): Wirtschaft und Betriebswirtschaftslehre in Griechenland und Deutschland, Wiesbaden 1971 (Wiederabdruck von Nr. III.11).

Infrastrukturpolitik und Wirtschaftsordnung, in: U.E. Simonis (Hg.): Infrastruktur. Theorie und Politik (Neue Wissenschaftliche Bibliothek, 88), Köln 1977 (Wiederabdruck von Nr. III.14).

Konzentrationstendenzen - Auswirkungen auf Inflation, Verteilung und Beschäftigung, in: Krise der ökonomischen Theorie - Krise der Wirtschaftspolitik (WSI-Studie 38), Köln 1978.

(zusammen mit W. Elsner) Was braucht der Mensch? Zum Begriff der Qualität des Lebens, in: Handbuch der Christlichen Ethik, hg. von A. Hertz, W. Korff, T. Rendtorff, H. Ringeling, Band 2, Freiburg 1978; aktualisierte Neuauflage 1993.

Die Kooperation von Sozialwissenschaft und Sozialethik auf der Grundlage einer kritischen Philosophie, in: Th. Strohm (Hg.): Christliche Wirtschaftsethik vor neuen Aufgaben (Festschrift für Arthur Rich), Zürich 1980 (Wiederabdruck von Nr. III.19).

- Eduard Heimanns Beitrag zur Neuorientierung der Wirtschaftsordnung, in: S. Katterle, A. Rich (Hg.): Religiöser Sozialismus und Wirtschaftsordnung, Gütersloh 1980 (wieder abgedruckt in I.3).
- Überlegungen zu einer sozialorientierten Wirtschaftspolitik, in: W. Meißner, J. Kosta, J. Welsch (Hg.): Für eine ökonomische Reformpolitik, Frankfurt 1981 (wieder abgedruckt in I.3).
- Effizienzaspekte der Gruppenuniversität, in: Symposion „Gruppenuniversität“ (Forum des Hochschulverbandes, 26), Bonn 1981.
- Artikel „Eigentum“, in: Taschenlexikon Religion und Theologie (TRT), hg. v. E. Fahlbusch, 4. Aufl. Göttingen 1983, Band 2.
- Arbeitslosigkeit. Ökonomische und sozialetische Aspekte, in: K.E. Wenke (Hg.): Ökonomie und Ethik. Die Herausforderung der Arbeitslosigkeit (SWI-Studienhefte, 4), Frankfurt/M. 1984 (wieder abgedruckt in I.3).
- Wissenschaft und Arbeitnehmerinteressen, in: W. Elsner, S. Katterle (Hg.): Wirtschaftsstrukturen, neue Technologien und Arbeitsmarkt, Köln 1984 (Wiederabdruck von Nr. III.23).
- Technischer Fortschritt mit mehr Demokratie und Humanität. Die Zukunft der Wirtschaftsordnung, in: U. Claußen (Hg.): Ein Menschenrecht verwirklichen. Gegenwart und Zukunft der Arbeitsgesellschaft, Bochum 1985; unter dem Titel: Mit der Arbeitslosigkeit leben? abgedruckt in: I. Überschar (Hg.): Die Erde bewahren. Versöhnung von Arbeit und Leben, Stuttgart 1985.
- „Für eine mit den Armen solidarische Kirche“. Die ökonomischen Aspekte des Dokuments der Kommission für Kirchlichen Entwicklungsdienst des Weltkirchenrats, in: F.-M. Hofmann, E. Mechels (Hg.): Tu deinen Mund auf für die Stummen. Beiträge zu einer solidarischen Praxis der christlichen Gemeinde (Festschrift für Wolfgang Schweitzer), Gütersloh 1986 (wieder abgedruckt in I.3).
- Arbeit für alle? Zur Zukunft der Arbeitsgesellschaft, in: H. Falkenstörfer, H. Przybylski (Hg.): Bochumer Symposion Wirtschaften im Jahr 2000 - mit welchen Konzepten?, Bochum 1989.
- Der Beitrag der institutionalistischen Ökonomik zur Wirtschaftsethik, in: P. Ulrich (Hg.): Auf der Suche nach einer modernen Wirtschaftsethik, Bern/Stuttgart 1990.
- Methodologischer Individualismus and Beyond, in: B. Biervert, M. Held (Hg.): Das Menschenbild in der ökonomischen Theorie, Frankfurt/M./New York 1991.
- Gemeinwohl. Gemeinsame Verpflichtung von Kirche und Wissenschaft - aus der Sicht der Wirtschaftswissenschaft, in Studienkreis Kirche/Wirtschaft NRW (Hg.): Sozial-ethisches Kolloquium 1990: Gemeinwohl. Gemeinsame Verpflichtung von Kirche und Wissenschaft, Düsseldorf o.J. (1991)
- Optionen und ethische Gestaltungsräume für eine marktliche Ordnung, in: Wirtschaft und Ethik. Zur Frage der Moral in der Marktwirtschaft, epd-Dokumentation 33/1992.

- Artikel „Sozialismus“, in: G. Enderle, K. Homann u.a. (Hg.): Lexikon der Wirtschaftsethik, Freiburg 1993.
- Soziale Marktwirtschaft und verantwortliche Gesellschaft, in Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW (Hg.): Aus der Not keine Tugend machen, Tagungsdokumentation, Bochum/Köln 1993; auch abgedruckt in: Arbeitsgemeinschaften Solidarische Kirche Westfalen und Lippe, Rundbrief Nr. 72, 1994.
- Erwartungen und Gestaltungsprinzipien im Transformationsprozeß, in H.A. Henkel, I. Nahnsen, H. Romahn (Hg.): Gestaltungsprinzipien im Transformationsprozeß, Regensburg 1995.
- Markt und Regulierung in der gemischten Wirtschaft, in L.F. Neumann, F. Schulz-Nieswandt (Hg.): Sozialpolitik und öffentliche Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer, Berlin 1995.
- Die neoliberale Wende zum totalen Markt aus der Sicht des Nordens, in W. Jacob, J. Moneta, F. Segbers (Hg.): Die Religion des Kapitalismus. Die gesellschaftlichen Auswirkungen des totalen Marktes, Luzern 1996.
- Die Wohnungsnot und die Verantwortung der Gesellschaft, in Fachverband Evangelische Obdachlosenhilfe (Hg.): Wohnungsnot - Die Aufgabe des Sozialstaates und die Verantwortung der Diakonie, Stuttgart o.J. (1996).
- Kritische Würdigung des Reformunternehmens Opel Hoppmann im Kontext der Zeitgeschichte. Aktuelle sozialetische und gesellschaftspolitische Bestandsaufnahme, in W. Berlitz (Hg.): „Vorwärts und nicht vergessen ...“ Das Reformunternehmen Hoppmann 1961-1997. Darstellungen - Deutungen - Dokumente, Hille 1997.

### III. Zeitschriftenaufsätze

- Nicklisch und die normative Betriebswirtschaftslehre, Archiv für öffentliche und freiwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 6 (1962/63).
- Arbeitszeit und Produktivität, WWI-Mitteilungen 17. Jg./1964.
- Die Rücklagenbildung der Rentenversicherungsträger, WWI-Mitteilungen 17. Jg./1964.
- Zum Bundeshaushalt für das Rechnungsjahr 1965, WWI-Mitteilungen 18. Jg./1965.
- Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung und Wirtschaftspolitik in den Niederlanden, WWI-Mitteilungen 18. Jg./1965.
- Haushaltsplanung und Wirtschaftspolitik, WWI-Mitteilungen 19. Jg./1966.
- Methodenprobleme der praktischen (normativen) und der theoretischen (explikativen) Betriebswirtschaftslehre, Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung NF 18. Jg./1966.

- Wissenschaftliche Beratung der Politik. Bemerkungen zu einem Buch von Klaus Lompe, WWI-Mitteilungen 20. Jg./1967.
- Wissenschaftliche Beratung der Politik (Replik und Duplik zu Nr. 8) WWI-Mitteilungen 21. Jg./1968.
- Strukturelle und finanzielle Probleme einer Reform des Bildungswesens, WWI-Mitteilungen 23. Jg./1970.
- Die Koordination der betrieblichen Teilbereiche als Aufgabe der Unternehmensführung, Zeitschrift für Betriebswirtschaft 40. Jg./1970, Ergänzungsheft (wieder abgedruckt in II.2).
- Wohlfahrtsökonomik und Theorie der Staatswirtschaft, Finanzarchiv NF Bd. 30/1971.
- Probleme der Infrastrukturpolitik, WWI-Mitteilungen 24. Jg./1971.
- Infrastrukturpolitik und Wirtschaftsordnung, Gewerkschaftliche Monatshefte 22. Jg./1971 (wieder abgedruckt in II.3).
- Stabilitätspolitik und Macht: Zur Kritik der Stabilitätskonzeption des Sachverständigenrats, Wirtschaftswoche/Der Volkswirt Nr. 45/1972.
- Sozialethik im Dialog mit dem Kritizismus, Die Mitarbeit. Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik 23. Jg./1974.
- (zusammen mit U. Mertens) Forschungspolitik nach dem Forschungsbericht IV, WSI-Mitteilungen 27. Jg./1974.
- Ökonomische und politische Aspekte zunehmender Staatstätigkeit, WSI-Mitteilungen 28. Jg./1975.
- Die Kooperation von Sozialwissenschaft und Sozialethik auf der Grundlage einer kritischen Philosophie, Zeitschrift für Evangelische Ethik, 20. Jg./1976 (wieder abgedruckt in II.6).
- (zusammen mit G. Bosch und K. Krahn) Zur Konzeption arbeitnehmerorientierter Wissenschaft, WSI-Mitteilungen 31. Jg./1978.
- Kooperation als Voraussetzung und Instrument arbeitnehmerorientierter Forschung, Bielefelder Universitäts-Zeitung Nr. 108/1978.
- Arbeitslosigkeit und Wirtschaftspolitik, Zeitschrift für Evangelische Ethik, 33. Jg./1979 (wieder abgedruckt in I.3).
- Wissenschaft und Arbeitnehmerinteressen, Die Mitarbeit. Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik, 31. Jg./1982 (wieder abgedruckt in II.12 und in I.3).
- Arbeitszeitverkürzung - ein beschäftigungspolitisches Instrument, Zeitschrift für Evangelische Ethik, 28. Jg./1984; abgedruckt auch in: Stimme der Arbeit 25. Jg./1984 (wieder abgedruckt in I.3).
- Ökonomische und sozialethische Aspekte des Arbeitskampfes um Arbeitszeit, Zeitschrift für Evangelische Ethik, 29. Jg./1985 (wieder abgedruckt in I.3).

- Gehaltsverzicht als beschäftigungspolitische Strategie?, Forum loccum extra 2/1985 (hg. von der Ev. Akademie Loccum) (wieder abgedruckt in I.3).
- Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik (Rezensionsartikel zu H.C. Binswanger, H. Frisch, H.G. Nutzinger u.a.: Arbeit ohne Umweltzerstörung), Die Mitarbeit. Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik, 35. Jg./1986 (wieder abgedruckt in I.3).
- Bedingungen und Chancen beschäftigungspolitischer Ansätze für das Ruhrgebiet, Jahrbuch Arbeit und Technik 1988 (wieder abgedruckt in I.3).
- Ethische Aspekte des Verhaltens von Führungskräften öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 11/1988.
- Sozialverpflichtete Wirtschaftspolitik, Strukturwandel und Betriebsstillegungen, Friedewalder Texte I/1989 (hg. von der Ev. Sozialakademie Friedewald).
- Soziale Marktwirtschaft auf dem Prüfstand, Friedewalder Texte 3/1991 (hg. von der Ev. Sozialakademie Friedewald).
- Sozialismus, Diskussionspapier 271 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Bielefeld, Bielefeld 1993 (erweiterte Fassung von Nr. II, 20).
- Allgemeine Anmerkungen zur EKD-Denkschrift „Gemeinwohl und Eigennutz“, Christ und Sozialist. Blätter des Bundes der Religiösen Sozialisten Deutschlands 1/1993.
- Marktwirtschaft und Ethik. Alternativen zur neoliberalen Wende, Diskussionspapier 302 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Bielefeld, Bielefeld 1995.
- Ökonomie ohne Ethik - Gesellschaft ohne Utopie?, Pastoraltheologie. Monatsschrift für Wissenschaft und Praxis in Kirche und Gesellschaft, 84. Jg./1995, Heft 10 („Widerspruch gegen den ‘totalen’ Markt?“).
- Was erwarten die evangelischen Autoren der „Diskussionsgrundlage“ von einem „Gemeinsamen Wort“?, in Evangelischer Pressedienst: War der Weg das Ziel?, epd-Dokumentation 24/1996.
- Der Bedarf der Wirtschaftswissenschaft an ökonomisch informierter wirtschaftsethischer Klärung. Mit einem Anhang: Antikritik der Thesen von Herbert Hax zur Diskussionsgrundlage „Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland“, Diskussionspapier 329 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Bielefeld, Bielefeld 1996.
- Das Unmögliche gewagt? Forschungen über die Treuhandanstalt und die Transformationspolitik in Ostdeutschland, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 19 (1996).

#### IV. Buchbesprechungen

Konrad Engelmann: Die Lehre von der Einzelwirtschaft, Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 6 (1962/63).

Curt Sandig: Der Ruf der Unternehmung, Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen Bd. 6 (1962/63).

Edgar Castan: Typologie der Betriebe, Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 7 (1964/65).

Die Lehre von der Einzelwirtschaft (Replik und Duplik zu Nr. 1) Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen Bd. 7 (1964/65).

Theo Thiemeyer: Grenzkostenpreise bei öffentlichen Unternehmen, WWI-Mitteilungen 19. Jg./1966.

Heiner Flohr: Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik, Gewerkschaftliche Monatshefte 22. Jg./1971.

Fritz Philipp: Wissenschaftstheoretische Kennzeichen der besonderen Betriebswirtschaftslehren, Archiv für öffentliche und freigemeinwirtschaftliche Unternehmen, Bd. 9/Heft 4 (1972).

Theo Thiemeyer: Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Finanzarchiv NF Bd. 31/Heft 3 (1973).

Werner W. Engelhardt: Der Funktionswandel der Genossenschaften in industrialisierten Marktwirtschaften, Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, 25. Jg./1973.

Arthur Rich: Mitbestimmung in der Industrie. Eine sozialetische Orientierung, WSI-Mitteilungen 27. Jg./1974.

Max Güde, Ludwig Raiser, Helmut Simon, Carl F. v. Weizsäcker: Zur Verfassung unserer Demokratie. Vier republikanische Reden, Christ und Sozialist. Blätter des Bundes der Religiösen Sozialisten Deutschlands 3/1978.

Schalom Ben Chorin: Zwiesprache mit Martin Buber, Christ und Sozialist. Blätter des Bundes der Religiösen Sozialisten Deutschlands 3/1978.

Klaus Kreppel: Entscheidung für den Sozialismus. Die politische Biographie Pastor Wilhelm Hohoffs 1848-1923, Christ und Sozialist. Blätter des Bundes der Religiösen Sozialisten Deutschlands 4/1979.

Silvia Herkenrath: Politik und Gottesreich. Kommentare zur Weltpolitik der Jahre 1918-1945 von Leonhard Ragaz, Zeitschrift für Evangelische Ethik 25. Jg./1981.

Matthias Greffrath: Die Zerstörung einer Zukunft. Gespräche mit emigrierten Sozialwissenschaftlern, Die Mitarbeit. Zeitschrift zur Gesellschafts- und Kulturpolitik 30. Jg./1981.

Klaus Gretschmann: Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft, Finanzarchiv NF Bd. 42/Heft 2 (1984).

- Werner Meißner, Karl Georg Zinn: Der neue Wohlstand. Qualitatives Wachstum und Vollbeschäftigung, Gewerkschaftliche Monatshefte 38. Jg./1987.
- Erich Weede: Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 148 (1992).
- Reiner Selbach: Die Kreditgenossenschaften im Wettbewerb der Bankengruppen, Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 16/1993.
- Gebhard Kirchgässner: Homo oeconomicus, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 150 (1994).
- Rolf W. Nagel: Die Transformation der Bank für Gemeinwirtschaft (BfG) als morphologisch-typologisches Problem, Gewerkschaftliche Monatshefte 46. Jg./1995.
- Norbert Reuter: Der Institutionalismus. Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 152 (1996).

## V. Herausgeber

- (zusammen mit W. Mudra und L.F. Neumann) Gerhard Weisser: Beiträge zur Gesellschaftspolitik, Göttingen 1978.
- (zusammen mit A. Rich) Religiöser Sozialismus und Wirtschaftsordnung, Gütersloh 1980.
- (zusammen mit K. Krahn) Wissenschaft und Arbeitnehmerinteressen, Köln 1980.
- (zusammen mit K. Krahn) Arbeitnehmer und Hochschulforschung, Köln 1981.
- (zusammen mit W. Elsner) Wirtschaftsstrukturen, neue Technologien und Arbeitsmarkt. Ein Beispiel kooperativer Forschung in der Region, Köln 1984.
- (zusammen mit W. Elsner) Strukturwandel und Wirtschaftspolitik in der Region, Opladen 1989.



## Autorenverzeichnis

*Rudolph Bauer*, Prof. Dr. (Jg. 1939), Fachbereich Human- und Gesundheitswissenschaften, Bereich Sozialarbeitswissenschaft, Universität Bremen; Sprecher der Wissenschaftlichen Einheit „Institut für Lokale Sozialpolitik und Nonprofit-Organisationen“.

*Gerhard Bosch*, Prof. Dr. geb. 1947, Leiter der Abteilung „Arbeitsmarkt“ am Institut Arbeit und Technik des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen. Seit 1993 Professor an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg und Vize-Präsident des Instituts Arbeit und Technik. Forschungsgebiet: Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, Arbeitszeit, Personalpolitik.

*Günter Brakelmann*, Jg. 1931, Professor an der Ruhr-Universität Bochum für Christliche Gesellschaftslehre, Leiter des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Evangelischen Kirche Deutschlands in Bochum.

*Thomas Eger*, Dr. rer. pol. habil., geb. 1949, Privatdozent für Volkswirtschaftslehre an der Universität Gesamthochschule Kassel. Lehr- und Forschungsgebiete: Ökonomische Analyse des Rechts, Industrieökonomik, Transformation von Wirtschaftssystemen.

*Peter Eichhorn*, Prof. Dr., Inhaber des Lehrstuhls für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen, insbesondere Krankenhauswesen an der Universität Mannheim.

*Wolfram Elsner*, Prof. Dr., Jg. 1950, FB Wirtschaftswissenschaften, Universität Bremen; Studium in Köln; Habilitation 1985 Uni Bielefeld; 1986-89 Leiter der Wirtschaftsförderung in Bielefeld; 1989-95 Leiter der Planungsabteilung beim Bremer Wirtschaftssenator; Konversionsbeauftragter im Lande Bremen.

*Ursula Engelen-Kefer*, Dr., Jg. 1943, Stellvertretende Vorsitzende des DGB (seit 1990), von 1984-1990 Vizepräsidentin der Bundesanstalt für Arbeit, 1974-1984 Referats- und Abteilungsleiterin beim DGB-Bundesausschuss, 1970-1973 Referentin beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB.

*Werner Wilhelm Engelhardt*, Prof. Dr. rer. pol., *venia legendi* für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, em. Professor für Sozialpolitik und Genossenschaftswesen, Universität zu Köln, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Privatanschrift: Hochwaldstr. 38, 50935 Köln, Telefon 0221/433891

*Werner Glastetter*, geb. 1937, Studium und Assistententätigkeit an der Wirtschaftshochschule Mannheim (1957-1968), Referententätigkeit am WSI, Düsseldorf (1969-1977), seit 1977 Professor für Volkswirtschaftslehre (Wirtschaftspolitik) an der Universität Bielefeld.

*Dorothea Greiling*, Dr. rer. pol., Habilitandin am Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre, öffentliche Verwaltung und öffentliche Unternehmen, insbesondere Krankenhauswesen an der Universität Mannheim.

*Klaus Grenzdörffer*, geb. 1937, Professor im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften; Institut für institutionelle und Sozialökonomie. Arbeitsgebiete: Arbeitsökonomie, Weiterbildungs- / Erwachsenenbildungsökonomie, Nonprofit-Organisationen, statistische Methoden der Wirtschaftswissenschaften.

*Rudolf Hickel*, Jg. 1942, Professor für Finanzwissenschaft im Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Bremen, Wissenschaftlicher Direktor des PIW-Institut für Wirtschaftsforschung Bremen; seit 1975 Mitglied der Arbeitsgruppe „Alternative Wirtschaftspolitik“.

*Axel Horstmann*, Dr. rer. pol., Dipl.-Volkswirt; geb. 1954 in Enger (Westf.); Mitglied des Landtages und Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

*Lothar F. Neumann*, Jg. 1935, Juli 1964 Promotion zum Dr. rer. pol., Februar 1970 Habilitierung, Mai 1971 Ernennung zum Ordentlichen Professor Gesamthochschule Siegen, März 1975 bis zum heutigen Tage Ordentlicher Professor für Sozialpolitik und Sozialökonomik an der Ruhr-Universität Bochum.

*Hans G. Nutzinger*, Dr. rer. pol. habil., geb. 1945, seit 1978 Professor für Theorie öffentlicher und privater Unternehmen an der Universität Gesamthochschule Kassel. Lehr- und Forschungsgebiete: industrielle Beziehungen, Umweltökonomie und Ökologische Ökonomie, Grundfragen der Wirtschaftspolitik, Wirtschafts- und Unternehmensethik.

*Norbert Reuter*, Dr. rer. pol., Jg. 1960, Studium der Volkswirtschaftslehre und der Politischen Wissenschaft an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule (RWTH) Aachen und der University of York/GB, Hochschulassistent am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre der RWTH Aachen.

*Kurt W. Rothschild*, emer. Prof. Dr. Dres. h.c., Jg. 1914, Dr. jur. Universität Wien (1938); M.A. (Economics and Political Philosophy) University of Glasgow (1940); Assistant Lecturer (Economics) University of Glasgow (1940-47); Referent, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (1947-66); Professor für Volkswirtschaftslehre, Universität Linz (1966-85).

*Henner Schellschmidt*, Dr., Dipl.-Vw. (sozw. R.); Jg. 1962; 1983-1989 Studium an den Universität Kiel und Köln; 1989-1991 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Sozialpolitik der Universität Köln; 1991-1996 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld; derzeit Projektmitarbeiter an der Fakultät für Gesundheitswissenschaften der Universität Bielefeld.

*Frank Schulz-Nieswandt*, Dr., Jg. 1959, Diplom-Sozialwissenschaftler. Privatdozent für Sozialpolitik und Sozialökonomik an der Universität Bochum. Geschäftsführender, stellvertretender Institutsleiter des Deutschen Zentrums für Altersfragen in Berlin.

*Dieter Timmermann*, ist seit 1982 Professor für Bildungsökonomie und Bildungsplanung an der Universität Bielefeld. Er hat zahlreiche Publikationen verfaßt, ist Gutachter und Berater für Regierungen und internationale Organisationen und z. Zt. Prorektor für Lehre der Universität Bielefeld

*Peter Ulrich*, Dr. rer. pol., geb. 1948 in Bern, ist nach einer C4-Professur für Betriebswirtschaftslehre mit sozialwissenschaftlicher Ausrichtung an der Universität Wuppertal (1984-87) seit Herbst 1987 Ordinarius für Wirtschaftsethik an der Universität St. Gallen (HSG) und Leiter des dortigen Instituts für Wirtschaftsethik.

*Hans Peter Widmaier*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Universität Regensburg. Fachgebiete: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Theorie und Politik der Infrastruktur, Theorie und Politik der Transformationsländer. Wichtige Publikationen: Bildung und Wirtschaftswachstum, Villingen 1966; Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek b. Hamburg 1976; Demokratische Sozialpolitik, in Vorbereitung

*Karl Georg Zinn*, geb. 1939 in Kassel, Professor für Volkswirtschaftslehre an der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen, Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an den Universitäten Frankfurt/M., Freiburg/B. und Mainz, Promotion und Habilitation an der Universität Mainz.

## **Berichtigung**

**Berichtigung zu: *Ökonomie in gesellschaftlicher Verantwortung* : Sozialökonomik und Gesellschaftsreform heute ; Festschrift zum 65. Geburtstag von Siegfried Katterle / hrsg. von Wolfram Elsner, Werner Wilhelm Engelhardt und Werner Glastetter (Volkswirtschaftliche Schriften ; H. 481):**

Die Herausgeber haben sich im Vorwort zu dieser Festschrift irrtümlicherweise bei der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Universität Bielefeld für die finanzielle Unterstützung bedankt. Richtig ist, daß die Westfälisch-Lippische Universitätsgesellschaft, Bielefeld, dankenswerterweise die finanzielle Förderung übernommen hat. Wir bedauern dieses Versehen.