Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft

Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren

Herausgegeben von
Wolfram Fischer

Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 190

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 190

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Freiburg i. Br. vom 5.-7. Oktober 1988

Herausgegeben von

Wolfram Fischer

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Freiburg i. Br. 1988

Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft

Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft : Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren ; [in Freiburg i. Br. vom 5. – 7. Oktober 1988] / [hrsg. von Wolfgang Fischer]. – Berlin : Duncker u. Humblot, 1989
(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; N.F., Bd. 190) (Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ; 1988)
ISBN 3-428-06727-4
NE: Fischer, Wolfram [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins ...; Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: Jahrestagung des Vereins ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten
© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41
Satz: Hagedornsatz, Berlin 46
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISSN 0505-2777
ISBN 3-428-06727-4

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorwort

1988 jährten sich die Währungsreform und die „Maßnahmegesetze" Ludwig Erhards, mit denen die „Soziale Marktwirtschaft" eingeleitet worden ist, zum vierzigsten Male. Aus diesem Anlaß hatte der Erweiterte Vorstand der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften beschlossen, die Jahrestagung 1988 dem Thema „Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft — Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren" zu widmen. Sie fand vom 5. bis 7. Oktober in Freiburg i. Br. statt, dem Ort, in dem wesentliche wissenschaftliche Grundlagen für die neue Marktwirtschaftsordnung gelegt worden sind.

Mit diesem Band legt die Gesellschaft die Ergebnisse der Tagung vor. Vorbereitet wurde sie von einer Kommission, der die Professoren Heinz Lampert, Ernst-Joachim Mestmäcker, Wernhard Möschel, Helga Pollak, Heidi Schelbert-Syfrig, Hans-Jürgen Vosgerau und Waldemar Wittmann sowie der Herausgeber angehörten. Allen Mitgliedern der Kommission schulde ich Dank für die intensive Mitwirkung bei Vorbereitung und Durchführung der Tagung. Auch der Erweiterte Vorstand half durch manchen Ratschlag mit, der Tagung Profil zu geben.

Auf die Ausschreibung der Themen für die Arbeitskreise trafen sehr viel mehr Angebote ein, als berücksichtigt werden konnten. Die Kommission kann nur hoffen, bei ihrer Auswahl, die nicht immer leicht war, die bestmöglichen Entscheidungen getroffen zu haben. Allen, die an der Tagung mitwirkten — Referenten, Diskussionsleiter der Plenarsitzungen und Arbeitskreise und den Teilnehmern an der Podiumsdiskussion —, danke ich für ihre Kooperation und auch für die im großen und ganzen pünktliche Abgabe der druckfertigen Manuskripte. Mein besonderer Dank gilt den Mitarbeitern der Geschäftsstelle der Gesellschaft, vor allem Herrn Dr. Klein, ohne dessen ständige Hilfe die Tagung nicht hätte durchgeführt werden können, und Frau Jutta Wietog M. A., die die Drucklegung des Bandes in gewohnter Schnelligkeit und Zuverlässigkeit betreute.

Berlin, im Februar 1989 Wolfram Fischer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Inhaltsverzeichnis

Begrüßungsansprache

Gernot Gutmann, Köln 15

Eröffnungsplenum

Entstehungsbedingungen der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Helmut Meinhold,* Frankfurt

Martin Bangemann, Bundesminister für Wirtschaft
Zukunftsperspektiven der Sozialen Marktwirtschaft 19

Hans Willgerodt, Köln
Wertvorstellungen und theoretische Grundlagen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft 31

Werner Kaltefleiter, Kiel
Bedingungen für die Durchsetzung ordnungspolitischer Grundentscheidungen nach dem Zweiten Weltkrieg 61

Plenum

Theoretische Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis

Leitung: *Kurt Schmidt,* Mainz

Norbert Kloten, Stuttgart
Das Stabilisierungsproblem: Konzeption und wirtschaftliche Praxis 79

Edwin von Böventer, München
Volkswirtschaftliche Allokation: Konzeption und wirtschaftliche Praxis 113

Arbeitskreis 1

Wettbewerbs- und Industriepolitik

Leitung: *Wernhard Möschel,* Tübingen

Norbert Eickhof, Bochum
Soziale Marktwirtschaft und wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche 135

Wolfgang Franz, Stuttgart, *Hans Joachim Schalk,* Münster
Wie effizient ist die regionale Strukturpolitik? 149

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fritz Rahmeyer, Augsburg
Sektorale Strukturpolitik als Anpassungs- und Gestaltungspolitik 163

Arbeitskreis 2

Sozialpolitik

Leitung: *Heinz Lampert,* Augsburg

Dietrich Schönwitz, Hachenburg, *Horst Friedrich Wünsche,* Bonn
Was ist „sozial" an der Sozialen Marktwirtschaft? 181

J.-Matthias Graf v. d. Schulenberg, Hannover
Von der Marktwirtschaft zur „sozialen" Marktwirtschaft. Eine Operationalisierung des Begriffs „sozial" 197

Norbert Berthold, Hamburg
Institutionelle Innovationen auf Kapital- und Versicherungsmärkten. Eine verteilungspolitische Aufgabe der Sozialpolitik 215

Arbeitskreis 3

Außenwirtschaft

Leitung: *Hans-Jürgen Vosgerau,* Konstanz

Heinz-Dieter Smeets, Bayreuth
Freihandel im Widerstreit zu protektionistischen Bestrebungen 239

Holger Schmieding, Kiel
Strategien zum Abbau von Handelshemmnissen. Ordnungspolitische Lehren des bundesdeutschen Liberalisierungsprozesses 1949–1957 für die Gegenwart 253

Hans-Joachim Heinemann, Dietmar Knies, Joachim Wagner, Hannover
Die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Weltwirtschaft zwischen freihändlerischem Anspruch und protektionistischer Realität 269

Arbeitskreis 4

Öffentliche Finanzen

Leitung: *Helga Pollak,* Göttingen

Herbert Edling, Münster, *Jürgen Wahl,* Passau
Entwicklung der Bund-Länder-Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer theoretischen Erklärung 287

Horst Zimmermann, Marburg
Finanzpolitik zwischen Wachstum und Verteilung. Erfahrungen seit 1948 und Folgerungen für die Zukunft 303

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gisela Färber, Speyer

Subventionen in der Sozialen Marktwirtschaft. Subventionsbegriff und Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Lichte gewandelter finanzpolitischer Konzeptionen 319

Arbeitskreis 5

Regulierte Märkte

Leitung: *Harald Jürgensen,* Hamburg

Günther Schmitt, Stefan Tangermann, Göttingen

Regulierte Märkte mit extremer Fehlentwicklung. Die Agrarmarktordnungen in der Bundesrepublik Deutschland und der EG 347

Alfred Endres, Berlin

Ansätze und Erfahrungen reglementierender Umweltpolitik 361

Günter Knieps, Groningen

Deregulierungspotentiale in europäischen Transportmärkten 375

Arbeitskreis 6

Geld- und Währungspolitik

Leitung: *Heidi Schelbert-Syfrig,* Zürich

Christoph Buchheim, München

Die Währungsreform in Westdeutschland im Jahre 1948. Einige ökonomische Aspekte 391

Rainer Klump, Nürnberg

Die Währungsreform von 1948. Ihre Bedeutung aus wachstumstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht 403

Jürgen Schiemann, Hamburg

Ein optimaler Währungsraum für die Länder Westeuropas. Vierzig Jahre verpaßte Chancen? 423

Hajo Riese, Berlin

Geldpolitik als Grundlage der ökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland 435

Arbeitskreis 7

Arbeitsmärkte

Leitung: *Bernd Rüthers,* Konstanz

Ekkehard Wenger, Würzburg

Der Einfluß von „Schutzrechten" für Arbeitnehmer auf die Allokation nichtsystematischer Risiken 451

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Karl-Heinz Paqué, Kiel
Unterbeschäftigung in der Sozialen Marktwirtschaft. Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt 1949–54 und 1982–87 im Vergleich 471

Wolfgang Brandes, Paderborn, *Friedrich Buttler,* Nürnberg, *Eberhard Dorndorf,* Hannover
Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsrechtswissenschaft: Analoge Probleme und Diskussionsschwerpunkte im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte .. 489

Dieter Reuter, Kiel
Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte durch Tarifautonomie? 507

Arbeitskreis 8

Unternehmungen

Leitung: *Marcell Schweitzer,* Tübingen

Kornelius Kraft, Hans G. Nutzinger, Kassel
Mitbestimmung und effiziente Verhandlungslösungen: Theoretisches Modell und empirische Befunde 523

Franz Xaver Bea, Tübingen
Unternehmenskonzentration: Entwicklungstendenzen und wettbewerbspolitische Implikationen 539

Gerhard Mensch, München
Greift der weltweite Wandel der Führungsfaktoren auf die deutsche Unternehmensordnung über — wann und wie? 553

Klaus Chmielewicz, Bochum
Führung und Überwachung der deutschen Unternehmung 567

Schlußplenum

Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Helmut Koch,* Münster

Hans J. Krümmel, Bonn
Unternehmerentscheidungen in der Sozialen Marktwirtschaft. Freiheit und Beschränkungen 583

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Karl Otto Pöhl, Präsident der Deutschen Bundesbank
Die Zukunft der Deutschen Mark in der europäischen Währungsintegration ... 601

Podiumsdiskussion

Die Soziale Marktwirtschaft von außen gesehen

Leitung: *Ernst Helmstädter,* Münster

François Bilger, Straßburg
Soziale Marktwirtschaft im Jahrhundert der Deutschen 615

Santiago García Echevarría, Madrid
Die spanischen Experimente und die deutsche Ordnungspolitik 619

Guy Kirsch, Bern
Marktwirtschaft und Marktgröße 623

Leif Mutén, Washington
Der Erfolgsbeitrag des Steuerbürgers 627

Anthony J. Nicholls, Oxford
Historische und weltpolitische Perspektiven 631

Kurt W. Rothschild, Wien
Zur Leistungsfähigkeit eines wirtschaftspolitschen Slogans 635

Wolfgang F. Stolper, Ann Arbor
Gefahren des Erfolges 639

Schlußwort

Gernot Gutmann, Köln 643
Anhang (Verzeichnis der Plenumsleiter, Arbeitskreisleiter und Referenten) 645

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eröffnungsplenum
Entstehungsbedingungen der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Helmut Meinhold, Frankfurt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Begrüßungsansprache

Von *Gernot Gutmann,* Köln

Herr Prorektor, sehr geehrter Herr Kollege Jäger,
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister Dr. Böhme,
Magnifizenz, sehr geehrter Herr Kollege Ruechardt,
liebe Kolleginnen und Kollegen,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich darf alle Gäste und die anwesenden Mitglieder des Vereins für Socialpolitik zur diesjährigen Tagung unserer Gesellschaft in den Räumen der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg im Breisgau herzlich willkommen heißen. Ihnen, Herr Prorektor Jäger, und den Damen und Herren Ihres Rektorats und der Universitätsverwaltung sei bereits an dieser Stelle ein besonderes Wort des Dankes dafür gesagt, daß Sie uns die Erlaubnis erteilt haben, bei Ihnen zu Gast zu sein, und daß Sie uns bei der Vorbereitung so sehr unterstützt haben. Die Universität Freiburg als Tagungsort hat für den Verein für Socialpolitik mit Bezug auf unser diesjähriges Tagungsthema deswegen eine besondere Bedeutung, weil hier Gelehrte gewirkt haben, deren Arbeiten für die theoretische Konzeption unserer Wirtschafts- und Sozialordnung von größtem Gewicht waren und sind. Ich nenne nur Walter Eucken, Hans Großmann-Doerth, Leonhard Miksch und Friedrich August von Hayek.

Meine Damen und Herren, das gewählte Generalthema unserer Tagung lautet:

„Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft.
— Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren —".

Betrachtet man die Zeit vom 20. Juni 1948, dem Tag, an dem mit dem „Ersten" und dem „Zweiten Gesetz zur Neuordnung des Geldwesens" die Währungsreform eingeleitet wurde, bis zum 24. Juni des gleichen Jahres, dem Tag, an dem durch das „Gesetz über die Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform" die Grundlage zur Abkehr von behördlichem Preisdirigismus und zur Hinwendung zu Marktpreisbildung gelegt wurde, als Phase der Geburt der marktwirtschaftlichen Ordnung in Westdeutschland, dann hat diese Ordnung in diesem Jahr nach einer wechselvollen Geschichte im einzelnen seit 40 Jahren Bestand. Dabei ist kaum daran zu zweifeln, daß die seinerzeit von den westlichen Besatzungsmächten in Gang gesetzte Neuordnung des Geldwesens unerläßliche *Vorbedingung* dafür war, daß die mit dem Leitsätzegesetz eröffnete Chance, auf vielen Märkten zu Marktpreisbildung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

überzugehen und damit eine Transformation von der weitgehend zentralverwaltungswirtschaftlichen Ordnung der Kriegswirtschaft hin zu einer Marktwirtschaft zu bewirken, überhaupt erst ermöglicht wurde, weil nämlich erst dadurch der gefährliche Geldüberhang beseitigt und weil durch die spätere Reorganisation des Bankensystems die Grundlage zu einer übermäßige Geldwertschwankungen vermeidenden Geldpolitik gelegt werden konnte. Daß dabei die Währungsreform von den *Besatzungsmächten* durch *Militärregierungs*gesetze angeordnet wurde und — sieht man einmal von der Mitwirkung des damaligen Wirtschaftsrats ab — nicht von deutschen Parlamenten zu beraten und zu beschließen war, will mir in der Retrospektive beinahe als Glücksfall erscheinen. Dies jedenfalls immer dann, wenn ich mit den Problemen konfrontiert werde, mit denen *heute* viele Länder (wie etwa die Volksrepublik China) im Rahmen von wirtschaftlichen Reformexperimenten zu kämpfen haben, wenn sie versuchen, zumindest partiell Marktpreisbildung zuzulassen, und dabei ständig von der Gefahr des Entstehens oder des Akzelerierens von inflationären Prozessen bedroht sind, weil sie sich im Hinblick auf mögliche politische Folgen aus *eigener* Kraft nicht in der Lage sehen, durch einen Währungsschnitt den vorhandenen monetären Druck zu beseitigen.

Die *konzeptionell* von Alfred Müller-Armack als „Soziale Marktwirtschaft" bezeichnete Wirtschafts- und Sozialordnung der heutigen Bundesrepublik Deutschland ist nach dem Zweiten Weltkrieg — wie er selbst darlegte — in einer geistessoziologisch sehr komplexen Situation entstanden, in der es ein ständiges Ringen zwischen Vertretern verschiedener geistiger Strömungen gab und in der nach seiner Auffassung keine dieser Richtungen eine Chance hatte, sich allein voll durchzusetzen. Hinzu kommt, daß die *faktische* Entstehung unserer Wirtschaftsordnung nicht nur Ergebnis des Übereinanderschichtens von Elementen solcher historisch gewachsener und tradierter Normvorstellungen, sondern auch des praktischen Handelns der damaligen westlichen Besatzungsmächte sowie *deutscher* Politiker war. In diesem Zusammenhang an Ludwig Erhard zu erinnern, ist geradezu eine Selbstverständlichkeit.

Das *Ziel,* dessen Verwirklichung „Soziale Marktwirtschaft" dienen sollte, haben Müller-Armack — wie auch Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow und andere — wiederholt beschrieben. Vielleicht am meisten bekannt wurde diesbezüglich seine Aussage, es gehe darum, „. . . das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden". In einer anderen Formulierung von ihm heißt es: „Zwei großen sittlichen Zielen fühlen wir uns verpflichtet, der *Freiheit* und der *sozialen Gerechtigkeit*". Nun wissen wir freilich alle, daß genau diese zentralen Begriffe „Freiheit" und „soziale Gerechtigkeit" schon in der philosophischen Diskussion mit vielfach unterschiedlichem Bedeutungsinhalt verwendet werden. Inwieweit sie im Rahmen einer Erfahrungswissenschaft überhaupt operationalisierbar sind oder nicht, darüber läßt sich zwar trefflich streiten, aber wir kommen letztlich deshalb nicht um sie herum, weil sie — in welchem Verständnis auch immer — im Empfinden der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Menschen tief verwurzelt und deshalb von eminenter politischer Wichtigkeit sind.

Auch die beiden *Wege* zur Realisierung der genannten Ziele, die Müller-Armack vorschlägt, nämlich *wettbewerbliche Marktwirtschaft* und eine auch als Gesellschaftspolitik zu verstehende *Sozialpolitik,* sind in Wissenschaft und politischer Praxis sehr *unterschiedlich* verstanden worden. Ich darf hier nur an die oftmals heftigen Diskussionen um den Begriff des *Wettbewerbs* erinnern.

Wie Walter Eucken, der genius loci, so war auch Müller-Armack von der *Interdependenz* der gesellschaftlichen Teilordnungen überzeugt, und er präferierte daher wettbewerbliche Marktwirtschaft vor Lösungen zentralverwaltungswirtschaftlicher Art nicht nur aus Gründen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern auch vor allem deshalb, weil er Marktwirtschaft als *notwendige* Bedingung für *Freiheit* erachtete.

Die *Offenheit* des Leitbildes „Soziale Marktwirtschaft", das ein Programm darstellt, welches im Hinblick auf neue Ideen, Erkenntnisse und Erscheinungen fortlaufend überprüft und konkretisiert werden muß, sowie die Tatsache, daß an seiner Entstehung Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen und Auffassungen mitgewirkt haben, macht es wohl unvermeidlich, daß dieses Leitbild aus je unterschiedlicher geistiger Position heraus verschiedenartig akzentuiert, interpretiert und bewertet wird, so daß auch die Frage, ob die praktische Politik diesem Leitbild gefolgt ist oder nicht, im jeweils konkreten Fall kontrovers bleibt und daher nicht einfach zu beantworten ist. „Soziale Marktwirtschaft" wird daher nicht von allen nur als eine Ordnung angesehen, die einer Generation nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs die Grundlage für eine wirtschaftliche und politische Entwicklung gegeben hat, die zu einem seinerzeit kaum vorstellbaren Wohlstand führte, sondern *auch* und gerade als eine Ordnung, die gravierende Mängel aufweist, politische Versäumnisse erkennen läßt oder *Fehl*entwicklungen ausgelöst hat. Dennoch ist es interessant festzustellen, daß sich diese Ordnung — trotz aller Mängel, die sie haben mag — bei vielen Vertretern sich industrialisierender Länder in wachsendem Maße starken Interesses erfreut, und dies umso mehr, je offenkundiger die Bankrotterklärung aller zentralverwaltungswirtschaftlichen Modelle zutage tritt. Es ist daher zweifellos nicht nur *legitim,* sondern ausgesprochen *sinnvoll* und *notwendig,* daß der Verein für Socialpolitik auf seiner diesjährigen Tagung den Versuch unternimmt, *Zwischenbilanz* zu ziehen und aus den Erfahrungen der letzten vier Jahrzehnte mögliche Perspektiven für die kommenden aufzuzeigen.

Ich möchte Herrn Kollegen Fischer und den Mitgliedern der Kommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung schon jetzt für die Gestaltung des Programms herzlich danken und den Herren Kollegen Blümle und Külp für ihre Mühe bei der örtlichen Vorbereitung.

Ich erkläre hiermit die Jahrestagung 1988 für eröffnet und bitte Sie, sehr geehrter Herr Prorektor, zu uns zu sprechen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zukunftsperspektiven der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Martin Bangemann,* Bundesminister für Wirtschaft*

A.

Ich danke Ihnen für die Einladung und die Gelegenheit, zu Ihnen aus der Sicht des Bundeswirtschaftsministers über „Zukunftsperspektiven der Sozialen Marktwirtschaft" sprechen zu können. Dieses Thema ist faszinierend und problematisch zugleich:

— faszinierend, weil es die Möglichkeit eröffnet, einmal über den Tellerrand der Tagesaktualität hinwegzuschauen und den Blick auf Entwicklungstendenzen zu richten, die uns voraussichtlich in die 90er Jahre und darüber hinaus begleiten werden;

— problematisch, weil man mit derartigen gedanklichen Ausflügen in die Zukunft leicht in einen Topf mit denjenigen geworfen wird, die die Zukunft für vorhersehbar und in ihrem Ablauf für unveränderlich halten.

Nichts liegt mir indessen ferner als diese Sicht der Dinge. Die Zukunft ist offen und ungewiß. Wer hat 1948 schon geglaubt, daß die Wirtschafts- und Währungsreform die Basis werden würde für einen derartigen wirtschaftlichen Aufstieg, den die Bundesrepublik Deutschland in den letzten 40 Jahren gehabt hat? Gab es damals nicht genügend Stimmen — im eigenen Lager und bei den Alliierten —, die meinten, das Experiment der Einführung einer offenen und freien Wirtschaftsordnung müsse sehr bald schon scheitern? Nur für eine kleine Gruppe von Wissenschaftlern gehörten Demokratie und freie Wirtschaft logisch ebenso zusammen wie Diktatur und Zwangswirtschaft, wie es Ludwig Erhard einmal ausgedrückt hat. Es bleibt Erhards historisches Verdienst, die Entscheidung für die Marktwirtschaft damals gegen erhebliche nationale Widerstände und Einwände der Alliierten auch politisch durchgesetzt zu haben.

Wie wenig die wirtschaftliche Entwicklung voraussehbar ist, zeigt sich freilich nicht nur in der langen Frist, sondern auch schon im kurzfristigen Bereich. Wer hat nach dem Börsencrash im letzten Jahr schon geglaubt, daß die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Jahr so positiv verlaufen würde, wie es sich jetzt abzeichnet? Wohl niemand — auch ich nicht, obwohl wir im Jahreswirtschaftsbericht 1988 noch eine der optimistischsten Prognosen gewagt hatten.

---

* Die Rede hielt Herr Parlamentarischer Staatssekretär Dr. Ludolf von Wartenberg in Vertretung des kurzfristig verhinderten Ministers.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aber sie wissen ebensogut wie ich, daß auch Ökonomen keineswegs Propheten sind, die über die Zukunft mehr wüßten als andere Leute — auch wenn in der Öffentlichkeit mitunter ein anderer Eindruck besteht oder erweckt wird. Vielleicht sollten wir mit Prognosen etwas vorsichtiger umgehen und uns darauf besinnen, was schon Joseph Schumpeter, zweifellos einer der profilierten Vertreter seines Faches, zur zeitlichen und räumlichen Bedingtheit von Vorhersagen ausgeführt hat. „Jede Analyse", so sagte er, „sei sie ökonomischer oder sonstiger Art, wird jedenfalls nie mehr als eine Feststellung der in einem Beobachtungsobjekt vorhandenen Tendenzen enthalten können". „Diese", so fährt er fort, „sagen uns niemals, was mit dem Objekt geschehen *wird,* sondern nur, was geschehen *würde,* wenn sie (die Tendenzen) weiterhin wirkten, wie sie in dem Zeitabschnitt wirksam waren, den unsere Beobachtung umfaßt, und wenn keine anderen Faktoren aufträten".

Mehr zu verlangen erscheint mir persönlich auch eine Sünde wider den Geist der Marktwirtschaft zu sein; denn ihre Flexibilität zeigt sich ja insbesondere darin, daß sie sich der Rechenhaftigkeit und damit Vorhersehbarkeit entzieht. Schumpeter selbst hat diese Sünde aber schließlich begangen, als er den unvermeidlichen Niedergang des „kapitalistischen" Systems prophezeite. Er hat — gottlob — mit seinem resignativen Geschichtsbild nicht recht behalten. Es mußte vor allem deshalb scheitern, weil Schumpeter, der Entdecker des ideenproduzierenden und innovativen Unternehmers, paradoxerweise die Anpassungs- und Lernfähigkeit der Menschen in einer offenen und freien Gesellschaft ganz offensichtlich unterschätzte.

„Er ist völlig blind gegen die Dringlichkeit der Aufgabe, Wirtschaft und Gesellschaft des ‚Kapitalismus' in einem Sinne zu reformieren, der in wesentlichen Punkten seiner eigenen Kritik entspricht, und gegen die Möglichkeiten, die sich hier bieten", hat Röpke in einer Rezension des Buches „Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie" geschrieben, und dies war sicherlich nicht nur die Kritik eines mißgünstigen Kollegen.

B.

Mit Sicherheit waren die Väter der Sozialen Marktwirtschaft (Franz Böhm, Ludwig Erhard, Walter Eucken, Alfred Müller-Armack, Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke) nicht so blind. Ihnen war bewußt, daß eine Strategie des „Sich in sein Schicksal fügens" den „Weg in die Knechtschaft" (Hayek) bedeuten müßte, in der individuelle Freiheit nichts und Gleichheit und Staatsallmacht alles ist. Ihnen war klar, daß Geschichte nicht einfach passiert, sondern von Menschen gemacht und gestaltet werden kann. Und sie waren selbstbewußt genug, eine bessere Zukunft für sich und andere schaffen zu wollen. Mit der Kraft dieses Selbstbewußtseins haben sie ihre Ideen von Freiheit und Gerechtigkeit in politisches Handeln umgesetzt: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, freie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Berufswahl und eine auf Privateigentum, Wahlfreiheit und Wettbewerb ruhende Wirtschaftsordnung waren die logische und untrennbare Konsequenz.

Ihnen ging es darum, durch Institutionalisierung und Fortentwicklung des Rahmens der Sozialen Marktwirtschaft Freiheit, Stabilität und Sicherheit in der Gesellschaft zu gewährleisten. Dies war gleichzeitig eine Entscheidung für eine moderne und pluralistische Demokratie. Und dieser Rahmen war notwendig, um Produktion und Verbreitung neuer Ideen und Problemlösungen in allen Bereichen der Gesellschaft zu fördern.

C.

Die Errungenschaften des marktwirtschaftlichen Systems brechen zunehmend auch die starren Strukturen des Sozialismus auf. Perestrojka und Glasnost in der UdSSR sind Folge eigener Ineffizienz, aber auch eine Anerkennung der Effizienz marktwirtschaftlicher Steuerungsprinzipien. Man hat dort erkannt, daß die eigenen Machtpositionen im internationalen Kontext nur zu halten sind, wenn die innere, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gesteigert wird.

Auch die steigende Nachfrage nach marktwirtschaftlicher Beratung in den Entwicklungsländern, z. B. der Volksrepublik China, ist nicht Ausdruck eines bloß neugierigen Interesses. Es ist die Erkenntnis, daß sich die Einkommenslücke zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern noch weiter dramatisch vergrößern wird, wenn man sich nicht dem Gedankengut und den Entwicklungstendenzen liberaler Wirtschaftsformen öffnet. Fertigkeiten und Fähigkeiten bleiben sonst brachliegen, weil ausreichende Anreize fehlen, sie zu nutzen.

Aufstrebende Gesellschaften können sich Verschwendung und Vergeudung von Produktionsfaktoren nicht leisten. Und diese werden auch dadurch bewirkt, daß man die Vorteile des internationalen Handels nicht nutzt. Einige südostasiatische Schwellenländer haben das zu ihrem Vorteil früh erkannt und ihre Politik entsprechend ausgerichtet. Sie haben sich dadurch zu potenten Konkurrenten auf dem Weltmarkt entwickelt.

Offensichtlich hat die Marktwirtschaft mehr Vitalität und Überlebenskraft, als es manche Besserwisser bei uns glauben machen wollen. Sie ist gewissermaßen ein „Exportschlager" geworden, wobei ich gleich hinzufügen möchte, daß jedes Land dieses System entsprechend seinen eigenen gesellschaftlichen Voraussetzungen und Wertvorstellungen gestalten muß.

D.

Gleichwohl geht gerade in unserer Gesellschaft ein Virus um, den die einen mit „neuer Unübersichtlichkeit" (Habermas), andere mit „Phase der Turbulen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zen" (Lutz) oder „Dissonanzen des Fortschritts" (Stürmer) bezeichnen. Gemeint ist, daß

— die Flut der auf uns niederprasselnden Informationen ständig steigt,

— die „Verfallszeit des Wissens" immer kürzer wird,

— eine beschleunigte Durchdringung aller Lebens- und Arbeitsbereiche mit neuen Technologien zu einer zunehmenden „Vernetzung" des Denkens führt,

— die Normen der Arbeitswelt sich zusehends von den Werten der Kultur, der Konsum- und der Freizeitsphäre entfernen,

— der Konkurrenzdruck allgemein zunimmt und

— die Grenzen der Umweltbelastung immer sichtbarer werden,

kurz und gut: daß alles in einen immer rascheren Fluß gerät, in dem die Konstanten mehr und mehr schwinden. Etwas weniger dramatisch ausgedrückt: daß wir uns in einer Phase tiefgreifender ökonomischer und soziologischer Veränderungen befinden, die dem Menschen die Identifikation mit den Werten zunehmend erschweren, die die Ordnung, in der er lebt, auszeichnen.

Ich stelle diese Zustandsbeschreibung nicht in Frage. Es ist Wahres daran, daß sich der Mensch auf der Suche nach einem neuen Menschenbild befindet (Deutsch). Und es ist ebenso evident, daß dies eine Suche nach mehr Sicherheit, mehr Halt, Orientierung und Stabilität ist. Aber war das in der Geschichte jemals anders? War es nicht fast immer so, daß sich Menschen zunächst einmal an das hielten und klammerten, was sie hatten und kannten; skeptisch waren gegenüber allem, was fremd und neuartig war?

Es waren seltene Sternstunden der Menschheit, als Menschen — vom Konsens ihrer Mitbürger getragen — vor allem das Neue suchten, der Gesellschaft neue Werte vermitteln wollten und dabei obendrein noch erfolgreich waren. Venedig und Florenz, Brügge, Antwerpen und Amsterdam, für den fulminanten Wirtschaftsaufstieg seit den 50er Jahren wohl auch Tokio, wären hier zu nennen. Auch bei uns gab es nach dem Kriege eine solche Sternstunde, die uns die Neuordnung unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft ermöglichte.

Wenn wir heute bei der Durchsetzung von mehr Markt und mehr Wettbewerb auf so viele Widerstände stoßen, sollten wir uns aber auch immer bewußt bleiben, warum der Ruf nach Schutz und sozialer Absicherung so stark ist. Es ist nicht zu übersehen, daß die Suche nach Geborgenheit bei den Menschen mindestens genauso ausgeprägt ist wie das Streben nach Neuem. Und es entspricht spontanen menschlichen Regungen, Konkurrenz und Ungewißheit zunächst einmal auszuweichen. „Die Ordnung", so Guy Kirsch, „interessiert den einzelnen besonders in dem Maße, wie sie für ihn gilt".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch in zahlreichen Verbänden und Gewerkschaften dominiert das Verlangen nach Schutz vor unliebsamer Konkurrenz und die Angst vor dem „Vielleicht-Nicht-Mithalten-Können". Aber das Ideenpotential der Gesellschaft und der Volkswirtschaft bleibt dabei ungenutzt. Konkrete Möglichkeiten werden nicht ausgeschöpft. Die Wirtschaft droht ins Hintertreffen zu geraten. Letztlich wird gerade damit in Frage gestellt, was man schützen und absichern will.

E.

Nur das Ausbrechen aus dem Althergebrachten und die Überwindung von Angst und Zukunftspessimismus können neue Perspektiven für die Fortentwicklung unserer Wirtschaft und Gesellschaft eröffnen. Wir brauchen den Prozeß der schöpferischen Unruhe, sonst bleiben wir stehen. Wirtschaft und Gesellschaft müssen anpassungsfähig bleiben, wenn sie sich behaupten wollen.

Blühende Volkswirtschaften haben ihre Positionen in der Welt verloren, weil sie die Fähigkeit zur Anpassung verkümmern ließen, und müssen jetzt — so in Großbritannien — umso härter sich auf moderne Entwicklungen einstellen.[1] Wichtig ist daher eine Politik, die auf der einen Seite Voraussehbarkeit und Sicherheit in den wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Rahmenbedingungen gewährleistet, auf der anderen Seite aber auch institutionelle Vorkehrungen trifft, die die individuelle Autonomie und Verantwortlichkeit vergrößern sowie Leistungsanreize für Kreativität, Innovation und Investitionen bieten.

Soziale Absicherung muß es geben. Freilich darf sie nicht so weit gehen, daß sie den einzelnen zum staatlich verwalteten Objekt macht. Der einzelne darf nicht aus der Verantwortung für sein Leben entlassen werden. Auch darf nicht vergessen werden, daß die Mittel für staatliche Aktivitäten immer erst erwirtschaftet werden müssen. Das Bedürfnis nach Sicherheit läßt sich nicht gegen, sondern nur mit wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit befriedigen.

Unsere Politik muß sozusagen eine Brücke schlagen zwischen dem enormen Innovationspotential des beginnenden Informationszeitalters und den erlebten Traditionen. „Schrittweises soziales Bauen" hat Karl Popper einen solchen Vorgang genannt, und darin liegt die eigentliche Zukunftsperspektive der Sozialen Marktwirtschaft.

Die Besinnung auf unsere kulturellen Traditionen und daran anknüpfend die Versöhnung der Wertvorstellungen der Menschen mit den gestiegenen Anforderungen im strukturellen Wandel sind wichtige Bedingungen für die „Überlebensfähigkeit" der Marktwirtschaft. Hartgesottene Ökonomen mögen darüber lächeln. Aber sie sollten nicht vergessen, daß auch die Marktwirtschaft immer wieder der Bestätigung durch die Bürger bedarf. Und gerade die jüngeren

[1] *Olson,* M.: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Menschen werden nur „Ja" zu Markt und Wettbewerb sagen, wenn sie von den Möglichkeiten dieser Wirtschaftsordnung überzeugt sind.

Das bedeutet, daß wir die berechtigten Fragen der Menschen nach dem „Warum" des Lebens und Wirtschaftens ernster nehmen müssen, statt uns ausschließlich mit den Fragen des „Wie" zu beschäftigen. Eine einseitige instrumentale Orientierung läßt staatliches Handeln zum Reparaturbetrieb einer interventionistischen Fehlsteuerung werden, die — wie Olson es provozierend formuliert hat — zu einer zunehmenden geistigen Verarmung der Gesellschaft und zu fortschreitender Sklerotisierung der Wirtschaft führen muß.

Wenn wir dies nicht wollen, dann müssen wir wegkommen von einem Denken in staatlichen Handlungsanweisungen und zurückfinden zu einem Denken in Ordnungen, das alle wesentlichen Aspekte unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens einbezieht. Wirtschaft ist kein Selbstzweck.

F.

Was heißt das konkret? Wir müssen weiter an einem klaren, die Interdependenz der Ordnungen deutlich machenden Leitbild für den Weg in die Zukunft arbeiten. Dabei müssen wir den „ganzheitlichen" Charakter von Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft immer wieder verdeutlichen.

Freiheit, Toleranz und Humanität sind nicht nur Eckpfeiler einer demokratischen Staatsform, sondern auch einer sozialen Wirtschaftsordnung. Sie sind gemeinsames Kennzeichen einer offenen, pluralistischen Gesellschaft, in der jeder die Freiheit hat, sein Leben nach eigenen Wertvorstellungen und in eigener Verantwortung, wenn auch mit Rücksicht auf die Freiheit der anderen, zu leben. Sie sind gleichzeitig die Basis für wirtschaftliche Evolution; und Evolution ist das Programm der Marktwirtschaft, in dem ihre Anpassungsfähigkeit und Flexibilität zum Tragen kommt.

G.

Wir können die Zukunft nicht planen, aber wir können sie mitgestalten, indem wir die Voraussetzungen für die Bewältigung des strukturellen Wandels, für Anpassungsfähigkeit und Flexibilität weiter verbessern. Das gilt in erster Linie für das Gebahren des Staates selber.

Die Zahl der staatlichen Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen, die noch nicht einmal alle in den nackten Zahlen der Budgets der öffentlichen Haushalte zum Ausdruck kommen, ist auch Folge des Besitzstandsdenkens und der Anspruchsmentalität der Menschen und ihrer Verbände, die sie vertreten. Sie haben ein Interesse daran, ihre bisherigen Positionen, auf die sie ein wohlerworbenes Recht zu haben glauben, zu wahren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie schwierig es beispielsweise für die Bundesregierung ist, die im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegenden notwendigen Kurskorrekturen gegen Umverteilungs-, Subventions- und Regelungsmentalitäten, gegenüber Verbandsegoismen und landesspezifische Partikularinteressen durchzusetzen, zeigen die aktuellen Diskussionen um die Steuer-, Gesundheits- und Rentenreform, über Subventionsabbau und Deregulierung.

So sehr ich im Interesse der dezentralen „counter-vailing powers" den föderativen Aufbau unserer Republik bejahe, so wenig Verständnis habe ich gleichwohl dafür, daß immer häufiger der Versuch gemacht wird, dem Gemeinwohl dienende Maßnahmen des Bundes zugunsten bestimmter Länderinteressen in Frage zu stellen. „Offensiven kranken Pluralismus" hat Röpke schon in den 50er Jahren das Besitzstandsdenken der Verbände gegeißelt.

Und in der Tat ist es eine merkwürdige Ethik, wenn die gleichen Vertreter, die dem Staat Trägheit und Ängstlichkeit vorwerfen, auf der anderen Seite mit allen Mitteln an ihren Besitzständen kleben und nur in Sonntagsreden das hohe Lied der Marktwirtschaft singen. Ich stimme Ralf Dahrendorf weitgehend zu, der kürzlich schrieb: „Es mag paradox klingen, aber während die Soziale Marktwirtschaft im Interesse aller liegt, gibt es im Grunde keine Interessengruppe, die die Soziale Marktwirtschaft will." Alle wollen zwar Kostgänger der Marktwirtschaft sein, füge ich hinzu, aber niemand will die Verantwortung allein tragen.

Aber es ist nicht nur das. Es geht auch um die Glaubwürdigkeit des Staates, wenn er vom Schiedsrichter zum Mitspieler wird. Er kann dann seine Schutzfunktion für Recht und Freiheit nicht mehr objektiv und überzeugend wahrnehmen. Dann nimmt Staatsverdrossenheit zu, die notwendige Identifikation des Menschen mit seiner Gesellschaft nimmt Schaden.

Staatliche Macht muß daher begrenzt werden — institutionell wie auch fiskalisch. Gerade dieses Sichbesinnen des Staates auf sich selber, auf den Kern seiner Aufgaben und auf die Grenzen der Machbarkeit ökonomischer Prozesse durch seine eigenen Einwirkungen sind Voraussetzung und Ausdruck seiner Unabhängigkeit und Stärke. Selbstbeschränkung ist hier auch Grundlage der Selbstbehauptung, wie Rüstow einmal gesagt hat.

Ich weiß, daß in diesem Überdenken der Rolle des Staates eine Menge politischer Kärrnerarbeit steckt. Und ich weiß auch, daß dies keine Sprache ist, die man heute gerne hört. Da steht der Bürger als selbstbestimmtes Individuum dem Bürger als Mitglied einer Organisation oder Interessengruppe noch vielfach im Wege.

Aber ich bin überzeugt, daß wir diesen Weg beschreiten müssen, um die Soziale Marktwirtschaft so flexibel und anpassungsfähig zu halten, wie wir sie zur Bewältigung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels brauchen. Eine systemadäquate Unterscheidung staatlicher Aktivitäten in solche, die hoheitlich bleiben müssen, und in solche, die auch und effizienter vom Privaten im Wettbewerb erfüllt werden können, ist längst überfällig. Das heißt insbesondere:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— weitere Rückführung der Staatsquote; 47% heute sind zwar ein Fortschritt gegenüber 50% 1982, aber immer noch kein Grund zur Zufriedenheit;

— weitere Privatisierung;

— Reform des Post- und Fernmeldewesens, um nicht den Anschluß beim Einsatz und bei der Anwendung moderner Telekommunikation zu verlieren;

— Reform des Kartellgesetzes, wobei auch die Ausnahmebereiche nicht ausgespart werden können.

Darüber hinaus werden wir vorhandene gesetzgeberische und administrative Maßnahmen überprüfen und ggf. abschaffen müssen, die sich desorientierend und lähmend auf Kreativität und Gründungswillen, auf Innovations- und Investitionsbereitschaft der Wirtschaft auswirken. Die Stichworte heißen hier Deregulierung und Entbürokratisierung.

Die Umsetzung wird aufgrund der vorhandenen Macht- und Interessenkonstellationen nicht einfach sein; aber wir müssen in diesem Zusammenhang Akzente setzen, damit die Chancen für Freiheit und Selbstverantwortlichkeit erhöht und die Chancen für Schutzzaun- und Kastenmentalitäten verringert werden.

H.

Es ist indessen nicht nur der Staat, der sich den strukturellen Veränderungen anpassen muß, sondern es sind vor allem die Bürger. Innovation verändert die Arbeitswelt. Die neuen Technologien verstärken die Tendenz zur Dezentralisierung und stellen erhöhte Anforderungen. Stereotype Tätigkeiten werden von Maschinen wahrgenommen; von den Mitarbeitern wird zunehmend eigenständiges Denken und Handeln verlangt. Darauf müssen sich Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Gewerkschaften einstellen.

Die These von der Abwertung der menschlichen Arbeit durch die Maschinen, die in den 70er Jahren immer wieder vorgebracht wurde, hat sich nicht bestätigt. Das Gegenteil ist der Fall! In Japan hat man das z. B. früher erkannt als bei uns. Wir brauchen deshalb mehr Mut zu sozialen und organisatorischen Innovationen, damit die erweiterten technischen Möglichkeiten für mehr höherwertige Beschäftigung und mehr Freiheit genutzt werden können.

Das erfordert neue, flexible Organisationsformen, aber auch eine veränderte Einstellung, die mehr auf Kooperation statt auf Konfrontation setzt. Die Gewerkschaften müssen sich von traditionellen Vorstellungen der Arbeitswelt lösen. Die Arbeitsplatzstrukturen von morgen werden solche sein, die mehr Flexibilität, eine Entkopplung von industrieller Arbeitszeit und Maschinenlaufzeit sowie mehr personale statt funktionale Mitbestimmung zulassen.

Wir werden auch in Zukunft starke Gewerkschaften brauchen, um den „Sozialen Ausgleich" in unserer Gesellschaft zu gewährleisten. Aber die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gewerkschaften werden sich fragen müssen, ob ihre Politik der forcierten Arbeitszeitverkürzung und das Festhalten an starren Lohnstrukturen branchenweit letztlich wirklich im Interesse der Arbeitnehmer liegt. Ich sehe solche Ansätze für eine zukunftsorientierte Tarifpolitik bei einzelnen Gewerkschaften durchaus.

I.

Marktwirtschaftliche Ordnungspolitik, die auf die Kräfte des Marktes und des Wettbewerbs setzt, ist Wachstumspolitik. Ein stetiges wirtschaftliches Wachstum hilft uns,

— mit dem Problem der Arbeitslosigkeit besser fertig zu werden,

— die soziale Absicherung zu gewährleisten,

— den Verteilungskonflikt zu entschärfen

— und vor allem auch die Legitimation der Sozialen Marktwirtschaft selbst zu stärken. Die Menschen werden umso eher bereit sein, unsere Wirtschaftsordnung zu unterstützen, je mehr sie ihren persönlichen Ansprüchen und Verhaltensweisen entgegenkommt.

Aber diese Wachstumsphilosophie ist nicht unbestritten. Kritiker werfen uns vor, damit die Grundlagen für ein menschlich sinnvolles Leben zu zerstören. Ich halte diese Diskussion für müßig, denn sie beruht m. E. auf einem fundamentalen Mißverständnis der Funktionsweise eines marktwirtschaftlichen Systems. Wachstum ist in der Marktwirtschaft nämlich immer qualitativ in dem Sinne, daß es in Übereinstimmung mit den jeweiligen Zielen und Bedürfnissen der Menschen steht. Im Bruttosozialprodukt kommt diese „qualitative" Dimension des Wachstums zugegebenermaßen nur unzureichend zum Ausdruck. Vielleicht erklärt auch dies manches der Mißverständnisse.

Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich des Umweltschutzes. Wünschen die Menschen z. B. eine bessere Umwelt, dann werden sie diese auch erhalten. Aber in vieler Hinsicht müssen Bedürfnisse dafür erst geweckt und dann vor allem auch bezahlt werden durch den Verzicht auf andere Güter; denn Umwelt ist kein freies Gut, sondern ein Gut, dessen Erhaltung Kosten bedeutet.

Verschließt man sich allerdings dieser Einsicht, dann wird leicht die Grenze zur Überforderung der Wirtschaft erreicht und der Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie provoziert, der in der sozialen Marktwirtschaft grundsätzlich nicht angelegt ist. Die Konstruktion eines solchen Konfliktes hilft eigentlich nur jenen, die auf eine Veränderung unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung hinarbeiten und einen Keil zwischen die Wertvorstellungen der Menschen und die Ordnung treiben wollen, in der sie leben. Wir brauchen indessen weder eine „Öko"-Diktatur noch eine „Zurück-zur-Natur"-Philosophie. Was wir vielmehr brauchen sind intelligente Problemlösungen und Verfahren in der Umwelttech-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nologie, die das Gut Umwelt sauberer und ggf. auch billiger machen. Und solche Ideen gedeihen am besten in einem Klima der Freiheit und Pluralität.

J.

Wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung neuer zusätzlicher Arbeitsplätze sind nicht möglich ohne mehr Innovation und mehr Investitionen. Ich trete nicht dem Chor bei, der schon heute Klagelieder über den angeblichen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft singt. Dies geht ganz einfach an den Realitäten vorbei.

Der Wirtschaftsstandort Bundesrepublik ist ein guter Standort. Wir haben eine leistungsfähige und gut ausgebaute Infrastruktur, ein gutes und breit gefächertes Know-how, einen hohen Qualifikationsstandard bei Unternehmen und Arbeitnehmern und ein berufliches Ausbildungssystem, das diesen Standard sichert und im Ausland als beispielhaft gilt.

Hinzu kommt — und darauf lege ich besonderen Wert —: wir haben trotz gelegentlichen Säbelrasselns ein soziales Klima zwischen den Tarifparteien, um das uns viele beneiden: Durch Arbeitskämpfe gehen bei uns weit weniger Arbeitstage verloren als in anderen Industrieländern. Die sprichwörtliche Zuverlässigkeit und Lieferpünktlichkeit deutscher Produzenten beruht nicht zuletzt auf dieser Bereitschaft zum Konsens und zum sozialen Ausgleich.

Aber wir haben auch die höchsten Löhne in der Welt, wir haben ein aufwendiges, teures Sozialversicherungssystem, wir haben mit Schweden die geringsten Jahresarbeitszeiten, und wir haben immer noch eine relativ hohe Unternehmensbesteuerung. Wir müssen deshalb unsere Wirtschaft so leistungsfähig halten, daß wir uns auch in Zukunft diese Dinge erlauben können, ohne an Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen.

Darum müssen und werden wir die eingeleiteten Reformen zur Beschleunigung der strukturellen Anpassung, zur Stärkung des Wettbewerbs und für mehr Flexibilität mit Nachdruck vorantreiben. Eingedämmt werden muß insbesondere auch der Anstieg der Lohnnebenkosten. Hier sind Staat und Tarifparteien gleichermaßen gefordert; denn mehr als die Hälfte aller Lohnnebenkosten werden von den Tarifparteien vereinbart.

Die Strukturreformen der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung müssen jetzt in Angriff genommen werden. Wir sind nicht bereit, die Solidarität mit der nachwachsenden Generation aufzukündigen, die sonst unerträglich belastet werden müßte. In der nächsten Legislaturperiode muß auch die Unternehmensbesteuerung reformiert werden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

K.

Wenn man sich um die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft Gedanken macht, kommt man an der europäischen Dimension nicht mehr vorbei. Das Ziel des Europäischen Binnenmarktes ohne Grenzen ist kein Neubeginn wie die Entscheidung für die Soziale Marktwirtschaft im Jahre 1948. Es geht um eine evolutionäre Entwicklung, bei der wir auf dem in Europa integrationspolitisch bereits Erreichten aufbauen können.

Jeder Mitgliedstaat sollte deshalb der Versuchung widerstehen, seine nationalen Verhältnisse auf europäischer Ebene festschreiben zu wollen. Auch wir Deutschen neigen dazu, unsere Sicherheitsstandards, Umweltvorschriften, Gesundheitsnormen für die besten der Welt zu halten, die von allen EG-Partnern übernommen werden müssen.

Europa fordert ein hohes Maß an Anpassungsbereitschaft von jedem Mitgliedstaat. Aber es verspricht auch einen hohen Ertrag in Form von mehr Wachstum, mehr Beschäftigung, größerer kultureller Vielfalt — kurzum: Europa kann für seine gelegentlich etwas apathisch wirkenden Mitglieder ein belebender Adrenalinstoß sein, wenn es als institutioneller Rahmen für eine offene, dem freien Wettbewerb verpflichtete europäische Gesellschaft verstanden wird. Deshalb ist der Satz „Europa ist mehr als die Summe der zwölf Mitgliedstaaten" keine hohle Formel, sondern die beste Begründung für die europäische Integration.

Gerade die Vielfalt Europas auf kulturellem, wirtschaftlichem und technischem Gebiet ist unsere stärkste Trumpfkarte im Wettlauf mit den dynamischen Wachstumszentren der Vereinigten Staaten und Südostasiens. Die Europäer sollen sich auf ihre Stärken besinnen und sie der Welt anbieten. Ein gesunder Euro-Optimismus ist gefragt, statt wehleidig das Lied von der Eurosklerose anzustimmen oder nur die Hindernisse auf dem weiteren Weg zur Europäischen Integration zu sehen und nicht auch das bereits Erreichte. Deshalb mein Plädoyer für die europäische Vision.

Die Europäische Integration wird trotz aller Widrigkeiten voranschreiten, und wenn wir sie mitgestalten wollen, dann dürfen wir uns nicht in eine Defensive begeben. Täten wir das, dann könnte die Entwicklung in Europa uns überrollen, ohne daß wir sie beeinflussen.

In Europa ist Marktwirtschaft gefragt. Das marktwirtschaftliche Prinzip und die Stabilerhaltung des Geldwerts als konstitutive Elemente einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung werden — zusammen mit der Freizügigkeit von Arbeit, Waren, Dienstleistungen und Kapital — in Europa heute stärker als je zuvor anerkannt. Das ist — bei aller Unvollkommenheit — nicht zuletzt auch der hohen Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu verdanken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

L.

Ludwig Erhard war es immer bewußt, daß die Marktwirtschaft einer ständigen Bewährungsprobe unterliegt. 40 Jahre Soziale Marktwirtschaft haben gezeigt, daß sie selbst grobe Fehler und Versäumnisse verkraften kann. Dennoch besteht die permanente Gefahr der schleichenden Erstarrung und Verkrustung. Nachlassende Dynamik und Einschränkung vieler Persönlichkeits- und Freiheitsrechte bedrohen die ökonomische Effizienz und vor allem auch die kulturelle Qualität unseres Wirtschaftssystems.

Um so wichtiger ist unsere Aufgabe, die Spielräume für offene Märkte bei uns und weltweit, für flexible Preise und mehr wirtschaftliche Dynamik zu sichern und dort zu erweitern, wo sie sich zu schließen drohen. Protektionismus — national wie international — ist der falsche Weg.

Die „Politik des sozialen Bauens", d.h. die ordnungskonforme Weiterentwicklung unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, ist vielleicht nicht spektakulär, jedenfalls nicht so spektakulär wie ständiger Interventionismus. Aber sie ist Grundlage und Programm einer offenen und freien Gesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wertvorstellungen und theoretische Grundlagen des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Hans Willgerodt,* Köln

Einige Zeit vor seiner Ermordung wurde der ägyptische Staatspräsident Sadat nach seinem Selbstverständnis gefragt. Er hoffe, so war seine Antwort, die Nachwelt werde von ihm sagen: „He stood for principles." Aus dem Munde eines Politikers ist dies eine ungewöhnliche Aussage. Die praktische Politik erweckt oft den Einduck, als strebe sie durch eine für rational gehaltene Prinzipienlosigkeit nach dem Augenblickserfolg. Nur gelegentlich wird der Satz beachtet: „Der Realpolitiker behält für den Augenblick recht: den Ideen folgen die großen Zeiträume."[1] Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist eine solche Idee, auf die eine lange Zeit des Einflusses gefolgt ist. Der Einfluß dieses Systems von Prinzipien wirkt auch darin fort, daß ihm von der politischen Praxis selbst dort verbale Reverenz erwiesen wird, wo man seine Grundsätze bis zur Unkenntlichkeit entstellt.

Es soll deswegen zunächst gefragt werden, welchen Sinn überhaupt ein solches System von wirtschaftspolitischen Prinzipien und dahinter stehenden Wertungen haben kann. Daran schließt sich die Frage an, inwieweit solche Prinzipien sachlich differenziert werden müssen: Können die Regeln des Marktes dort, wo es Märkte geben kann, überall in gleicher Weise angewandt werden, und wo liegen überhaupt die Grenzen des Marktes? Müssen die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft nicht auch Ausnahmeregelungen zulassen und im Zeitablauf geändert werden? Erfordert das Beiwort „sozial" eine besondere Nachgiebigkeit der marktwirtschaftlichen Komponente, oder lassen sich „sozialpolitische" und „marktwirtschaftliche" Wert- und Zielvorstellungen harmonisch miteinander verbinden? Was bleibt von dem Prinzipiensystem, wenn der Markt durch staatliche und private Macht immer mehr eingeengt wird, die Ausnahmefälle zur Regel werden, das System durch produktions- und verteilungspolitische Eingriffe deformiert wird und der Markt zusammen mit der wirtschaftlichen Freiheit des einzelnen nur noch ein Element ist, das nach Gesichtspunkten sogenannter Effizienz und in undogmatischer Offenheit zur beliebigen Disposition steht?

---

[1] *Lange,* F. A.: Die Arbeiterfrage. Leipzig ²1910, S. 90: „Wir wissen, daß die wirkliche Gestaltung der Dinge niemals genau der Linie solcher Ideen folgt, aber wir wissen auch, daß der Bestand klarer und bestimmter Ideen niemals ohne Einfluß auf den Gang der Ereignisse ist, die Dinge mögen sich noch so seltsam kreuzen. Der Realpolitiker behält für den Augenblick recht: den Ideen folgen die großen Zeiträume."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Keine dieser Fragen kann hier wirklich beantwortet werden. Das Ziel der Darstellung ist bescheidener: Es werden zunächst einige Klärungen zum Sinn wirtschaftspolitischer Prinzipien angeboten. Dabei wird das Beispiel der Sozialen Marktwirtschaft herangezogen. In den Mittelpunkt der Betrachtung rückt danach das Kernproblem des Konzeptes, nämlich die Frage nach Rang und Funktion der wirtschaftlichen Freiheit. Gesondert ist anschließend das Verteilungsproblem zu erörtern; dabei wird nur die Grundsatzfrage behandelt, ob das Beiwort „sozial" gerechtfertigt wird, weil die Verteilung nicht vollständig dem Markt überlassen werden kann. Der gesetzte Rahmen erlaubt es nicht, die Frage genauer zu beantworten, welche Sozialpolitik dem Gesamtkonzept entspricht. Es werden jedoch die Gründe näher betrachtet, die dazu geführt haben, daß das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft über den sogenannten „rein wirtschaftlichen" Bereich weit hinausreicht.

A. Vom Sinn wirtschaftspolitischer Prinzipien: die Soziale Marktwirtschaft als Beispiel

I. Das Problem der Wertungen bei wirtschaftspolitischen Mitteln und Zielen

Politiker wollen Erfolg haben. Erfolge sind Resultate, die positiv bewertet sind. Zum Erfolg können nicht nur Einzelmaßnahmen, sondern auch Prinzipien und Verhaltensregeln führen. Sie sind nicht nur indirekt wertbeladen, weil sie nach ihren bewerteten Ergebnissen beurteilt werden, sondern auch unmittelbar deswegen, weil sie selber eine zu bewertende Kulturbedeutung haben, die auf ihrer Qualität, das heißt hier: auf ihren Nebenwirkungen, beruht.[2]

Zum Beispiel haben diejenigen, die nach dem 20. Juni 1948 Güter am Markt erwerben konnten, die sie ein Jahrzehnt lang nicht mehr zu Gesicht bekommen hatten, dieses Ergebnis nicht nur deshalb günstig bewertet, weil die für den Verbrauch verfügbare Gütermenge deutlich gestiegen war, sondern vor allem deswegen, weil die Freiheit der Konsumwahl und Einkommensverwendung zu einem wesentlichen Teil wiederhergestellt worden ist. Wer sie gehört hat, wird die Rundfunkansprache Ludwig Erhards vom 21. Juni 1948 kaum vergessen, in der er darauf hinwies, wie „gründlich satt" das Volk der staatlichen Bevormundung sei und daß der deutsche Staatsbürger erst dann wieder zu seiner Würde zurückfinden werde, „wenn er in keiner Amtsstube mehr den Rücken zu krümmen braucht".[3]

---

[2] *Myrdal,* Gunnar: Das Zweck-Mittel-Denken in der Nationalökonomie, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 4, 1933, S. 310: „Die Mittel sind nicht wertmäßig indifferent. Die Wertsetzung bezieht sich jeweils auf einen *ganzen Verlauf* und nicht nur auf sein antizipiertes Schlußresultat."

[3] *Erhard,* Ludwig: Deutsche Wirtschaftspolitik. Düsseldorf/Wien/Frankfurt am Main 1962, S. 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es gibt Historiker, die uns einreden wollen, der Übergang zur Marktwirtschaft habe „bei der Grundlegung des ökonomisch so erfolgreichen Dezenniums eine geringere Rolle als andere, systemunabhängige Wachstumsdeterminanten“[4] gespielt. Sehen wir einmal von Fehlern in der Tatsachenermittlung ab.[5] Es ist hier vollkommen unbeachtet geblieben, daß ein physisches Produkt je nach den damit verbundenen Verfügungsrechten anders bewertet werden muß: Ist es unter Bedingungen freier Konsum-, Arbeitsplatz- und Produktionswahl zustande gekommen und kann darüber ohne Bezugschein verfügt werden, dann hat es einen anderen — auch wirtschaftlichen — Wert als ein solches, das allenfalls abgeliefert und zugeteilt wird. Die in der Zwangswirtschaft mit den Gütern verbundenen Rechte des Verfügungsbefugten sind weitaus geringer.

Um es noch deutlicher zu machen: selbst wenn außer Betracht bleibt, daß zwangswirtschaftlich fixierte Preise und Werte mit marktwirtschaftlichen Preisen und Werten schon aus Gründen der statistischen Technik kaum vergleichbar gemacht werden können: Was ist eine Industrieproduktion wert, die ihren Weg nur schwer und unter Qualitätsverlusten zum Verbraucher findet, weil Bewirtschaftungsbehörden die Kosten des Wirtschaftsverkehrs allgemein in die Höhe treiben und sogar hemmender wirken als Binnenzölle? Außerdem wird das physische Produkt unter diesem Einfluß auch noch niedriger.

An diesem Beispiel zeigt sich, daß die Entscheidung für eine bestimmte Wirtschaftsordnung, wenn sie als Mittel der Wirtschaftspolitik verwendet wird, weder selber wertneutral ist noch wertneutrale Ergebnisse hervorruft. Verschwinden Warteschlangen und Bezugscheine, diese Kennzeichen zentralgeleiteter Volkswirtschaften, so ist das Verfahren des Gütererwerbs verändert und anders zu bewerten. Es sind aber auch die Güter selber, die erworben werden, mit einem anderen Wert versehen, weil sie den Wünschen der Verbraucher eher

---

[4] *Abelshauser,* Werner: Wirtschaft in Westdeutschland 1945-1948, in: Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte Nr. 30. Stuttgart 1975, S. 170.

[5] Vgl. *Klump,* Rainer: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht. Wiesbaden 1985. Nach *Wagner,* Hans-Jürgen: Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen, in: *Issing,* Otmar (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 116. Berlin 1981, S. 394, waren die zentralgelenkten Verwaltungswirtschaften bei den Zielen Wachstum, Vollbeschäftigung und Stabilität erfolgreicher als Marktwirtschaften. Man müßte wohl die Qualität der verwendeten Begriffe einbeziehen: *Fels,* Gerhard, in *Thomas,* Hans (Hrsg.): Ethik der Leistung. Herford 1988, S. 284, berichtet von dem Eindruck, den ein amerikanischer Geschäftsmann über die Vollbeschäftigung aus der Sowjetunion mitbrachte: „Well, everybody has a job but nobody works.“ Über die Zeit, in der Abelshauser einen wirtschaftlichen Aufschwung in Westdeutschland entdeckt, schreibt z.B. in der Zeit 1947/48 *Müller-Armack,* Alfred: Diagnose unserer Gegenwart. Bern/Stuttgart ²1981, S. 271: „Die Neigung zu übermäßiger Investition und zu Verwaltungsleerlauf hat zu einer in Deutschland gegenwärtig fast vollständigen Ausschaltung des Konsumenten aus der gewerblichen Güterversorgung geführt.“

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entsprechen. Myrdal hat jedenfalls mit Recht betont, daß die Mittel der Wirtschaftspolitik „nicht wertmäßig indifferent“[6] sind. Man erkennt hier aber auch, daß die angewandten Ordnungs- und Regulierungsverfahren auf die Werte selbst zurückwirken, in deren Dienst sie stehen sollen. Die Zwangsbewirtschaftung von Gütern soll zunächst die Versorgung bessern und verschlechtert sie in Wahrheit unter dem Einfluß einer Ideologie, die das Versorgungsziel verdrängt.

Wir haben Prinzipien als mögliche Mittel zum politischen Erfolg und die Soziale Marktwirtschaft als ein solches erfolgreiches Mittel bezeichnet. Schon wegen möglicher Nebenwirkungen und damit des Eigenwertes dieses Mittels ist dies eine problematische Feststellung für denjenigen, der im Namen der Objektivität nicht werten will. Selbst wenn dieses Hindernis durch hypothetische Wertung aus dem Wege geräumt wird: Es bleibt umstritten, ob überhaupt das Anwenden von Prinzipien mit Erfolgen verbunden sein kann. Die Gegenthese lautet, zum Ziele führe eher ein Verhalten, das auf den niemals vollständig zu wiederholenden Einzelfall zugeschnitten sei. Die Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft stünden als dogmatische Verhärtungen einer realistischen und erfolgversprechenden Politik im Wege. Als Standardbeispiel für eine solche Dogmatik gilt die von Wilhelm Röpke vorgeschlagene Maxime, wenn schon vom Staat in die Marktvorgänge eingegriffen werde, dann solle dies wenigstens mit marktkonformen Maßnahmen geschehen.[7] Immer wieder hat man mit Hilfe entlegener Beispiele nachzuweisen versucht, daß dieses Prinzip untauglich sei und man je nach Umständen auch zu nicht marktkonformen Methoden greifen müsse. Die Fälle, bei denen dies angemessen sein soll, werden meist sorgfältig verschwiegen, oder sie sind trivial wie das Verbot eines freien Marktes für Morde auf Bestellung. Niemand leugnet, daß auch dem Markt Grenzen gesetzt werden müssen.

Das eigentliche Problem von Maßnahmen, die allein am Einzelfall orientiert sind, ist damit indessen noch nicht erfaßt. Die dabei geltenden Ziele können, so scheint es den Vertretern der „Realpolitik“, von einem derart prinzipienlosen Verhalten zunächst noch unberührt bleiben; als einziges Prinzip gilt dann, den Werten zu dienen, die jedes Mittel rechtfertigen, wenn es nur zweckmäßig ist. Solche Bedenkenlosigkeit bei den Mitteln schlägt jedoch auf die Ziele zurück.[8] Deswegen kann es zu einem Relativismus der Ziel- und Wertpositionen kommen, die sich opportunistisch den historischen Kräften anpassen.[9]

---

[6] *Myrdal,* S. 310.

[7] *Röpke,* Wilhelm: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Bern/Stuttgart ^{6}1979, S. 258ff.; ders.: Die Lehre von der Wirtschaft. Wien 1937, S. 191.

[8] „Im Verhältnis von Zweck und Mittel setzt sich immer das Mittel durch, nicht der Zweck.“, in: *Böhm,* Franz: Reden und Schriften. Karlsruhe 1960, S. 314f.

[9] Vgl. *Weber,* Max: Der Sinn der „Wertfreiheit“ der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften, in: ders.: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen ^{3}1968, S. 513: „Im ganzen neigen die Menschen hinlänglich stark dazu, sich dem Erfolg oder dem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings ist einzuräumen, daß nicht nur die konkreten Maßnahmen, die im historischen „Moment“[10] getroffen werden müssen, wegen der verschiedenen Ausgangslage verschieden sein können, sondern sich auch für verschiedene Situationen die Verhaltensregeln selber unterscheiden können. Auf diese Weise werden sie in ihrem Geltungsbereich zwar eingeschränkt, aber damit werden sie auch den Eigentümlichkeiten der Gruppen von Einzelfällen in höherem Maße gerecht. Soweit es Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist, ähnlich wie die Medizin Fehlentwicklungen zu begegnen, müssen sich die jeweils anzuwendenden Prinzipien nach dem konkreten Fall, also dem Patienten, richten, ohne daß deswegen die allgemeinen Grundsätze aufgegeben werden.

II. Regeln, Ausnahmen und Ausnahmeregeln

Davon ist die Änderung von Prinzipien selber zu unterscheiden. Sie kann durch Erfahrungen mit Einzelfällen angeregt sein oder auf politischen Druck zurückgehen. Je häufiger solche Korrekturen vorkommen, desto geringer wird der Abstand zur prinzipienlosen Einzelfallpolitik, weil Prinzipien um so stärker ihren Charakter verlieren, je kurzlebiger sie sind. Das ständige Wechselfieber staatlicher Maßnahmegesetze, das neuerdings als „Soziale Marktwirtschaft“ ausgegeben wird, bietet Anschauung genug.[11] Es kommt hinzu, daß die Anwendung von Regeln den Einzelfall meist nicht vollständig bestimmt, sondern ein Ermessensspielraum bleibt, der nicht selbst wieder vollständig durch Regeln ausgefüllt werden kann.[12]

Auch muß es, so paradox dies zunächst klingt, Regeln für den Ausnahmefall geben, durch die sonst bestehende Regeln im Notfall außer Kraft gesetzt werden.[13] Die Sonderregeln für den Notfall sind im allgemeinen unvollständig, weil weder alle Arten von Notfällen vorausgesehen werden können, noch die Reaktion vollständig festgelegt werden kann, die dabei sinnvoll ist. Damit kommt die Stunde der vorübergehenden Handsteuerung, etwa im Falle einer fundamentalen Kreislaufstörung oder einer Währungsreform. Die Ausnahmeregeln können oft nur regeln, wer die Ausnahme definiert und welchen Handlungsraum die Exekutive erhält.

---

jeweilig Erfolg Versprechenden anzupassen, nicht nur — was selbstverständlich ist — in den Mitteln oder in dem Maße, wie sie ihre letzten Ideale jeweils zu realisieren trachten, sondern in der Preisgabe dieser selbst.“

[10] Vgl. *Eucken,* Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern/Tübingen 1962, S. 250f.

[11] Zu den Wirkungen auf die Effizienz von Politik und Verwaltung vgl. *Willgerodt,* Hans: Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung, in: Ordo, Bd. 30, 1979, S. 199-217.

[12] Vgl. *Willgerodt,* Hans: Regeln und Ausnahmen in der Nationalökonomie, in: *Kloten,* Norbert u. a. (Hrsg.): Systeme und Methoden in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Erwin von Beckerath zum 75. Geburtstag. Tübingen 1964, S. 697-725.

[13] Vgl. *Hayek,* F. A.: Law, Legislation and Liberty, Bd. 3. London/Henley 1979, S. 124ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In einer Sozialen Marktwirtschaft, die selbstregulierende Kräfte auch für Krisensituationen enthält, könnte dieses Problem als unbedeutend und jedenfalls lösbar angesehen werden. Es ist jedoch in oft schwer zu durchschauender Weise zu einer schleichenden Verallgemeinerung des Ausnahmezustandes gekommen. Immer häufiger werden in wirtschaftspolitischen Regelwerken unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, etwa in der Wettbewerbsgesetzgebung oder in Regelungen des internationalen Wirtschaftsverkehrs. In der Wettbewerbspolitik wird durch justizförmige Verfahren die Gefahr behördlichen Autonomiestrebens noch einigermaßen zurückgestaut. Anders verhält es sich im außenwirtschaftlichen Verkehr. Hier gilt weiterhin der absolute Vorrang von Wertungen des Staates gegenüber Wertungen, die die Bürger am Markt zum Ausdruck bringen, und zwar auch auf solchen Gebieten, für die es einen solchen Vorrang in der Binnenwirtschaft nicht gibt. Daran hat auch die EG nicht viel geändert. Zwar sind für den Verkehr innerhalb der Gemeinschaft einklagbare Bürgerrechte auch gegen Regierungen festgelegt. Den Rechtsverwaltern der EG gilt es jedoch weiterhin als unziemlicher Verstoß gegen staatliche oder supranationale Souveränitätsansprüche, wenn etwa ein Bürger der EG sich seiner Regierung oder der EG gegenüber unmittelbar vor Gericht auf die Geltung völkerrechtlicher Verträge wie des GATT berufen könnte.[14] Nach außen verhält sich die EG genauso wie ein Nationalstaat, das heißt, die Souveränität staatlicher Instanzen wird nach außen ebensowenig beschränkt wie im Ausnahmezustand nach innen. Die insoweit unbeschränkte Souveränität bedeutet immer die Möglichkeit der Abkehr von marktwirtschaftlichen Verfahren, und die Aufhebung der Marktwirtschaft überhaupt bedeutet das permanente Regieren mit den Mitteln des Ausnahmezustandes. Insoweit bedeutet undurchdachter Eifer nach Übertragung von Zuständigkeiten auf die Brüsseler EG-Instanzen eine Gefahr für die Soziale Marktwirtschaft auch dann, wenn die weit überschätzte Einführung eines wirklich zu Ende geführten gemeinsamen Binnenmarktes gewisse zusätzliche Liberalisierungselemente bringen könnte. Die außenwirtschaftliche Flanke der EG ist nach wie vor ordnungspolitisch offen, der Ausnahmezustand ständige Realität.

Freilich, und dies bringt für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft besondere Probleme, ist die Unterscheidung von Normalfall und Ausnahme nur ein Sonderfall des allgemeinen Abgrenzungsproblems, das sich in der Wirtschaftspolitik immer wieder stellt. Unterschiede der Kategorie sind bei näherem Zusehen oft nur quantitative Unterschiede. Deswegen muß ständig entschieden werden, an welchem Punkte die Gemeinsamkeit von Sachverhalten innerhalb einer Kategorie aufhört und ein Sachverhalt in eine andere Kategorie fällt, die einen anderen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf hervorruft. Dies zeigt sich deutlich an Schlüsselproblemen der Sozialen Marktwirtschaft wie der Frage

[14] Vgl. im einzelnen die Beiträge von *Ehlermann*, Claus Dieter und *Panebianco*, Massimo in: *Hilf*, Meinhard / *Petersmann*, Ernst-Ulrich (Hrsg.): GATT und Europäische Gemeinschaft. Baden-Baden 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Geldwertstabilität, des Beschäftigungsgrades, der Staatsverschuldung, der wirtschaftlichen Macht, des unlauteren Wettbewerbs, der externen Effekte, der Offenheit von Märkten und — am wichtigsten — des Anspruchs auf staatliche Hilfe.

Ist eine Regel nur für den gravierenden Ausnahmefall vorgesehen, dann muß er definiert und abgegrenzt werden. Anderenfalls muß auf eine solche Sonderregel verzichtet werden. Allerdings kann sie auch zu einer allgemeinen Regelung gemacht werden; ihr Geltungsbereich wird damit ausgedehnt, die Regel hört auf, Sonderregel zu sein. Bei einer Ausdehnung ihres Geltungsbereichs wechselt automatisch die Wertbasis, auf der die Regelung ruhen soll: Hilfe für „die" Landwirtschaft ist etwas anderes als Hilfe für Landwirte mit niedrigem Einkommen. Sozialversicherung für die ganze Bevölkerung ist etwas anderes als Sozialversicherung für eine Minderheit von Arbeitern. Die Wertgrundlage ist jeweils auch dann verschieden, wenn der ausgedehnte Geltungsbereich einer Regelung den engeren Sachverhalt der ursprünglichen Regelung mit umfaßt. Damit können Interessenten und die sie bedienenden Geschäftsleute der Politik die alte Wertbasis als Propagandainstrument benutzen, um den Anwendungsbereich der Regeln zu erweitern, obwohl diese Erweiterung damit nicht zu legitimieren ist. Sozialpolitiker haben eine wahre Meisterschaft darin entwickelt, Argumente der Armenpflege und Bedürftigkeit auf Probleme des Geschäfts und der Äquivalenz zu übertragen.[15] Wenn es eine Krise der Sozialen Marktwirtschaft gibt, dann hat sie hierin einen der wesentlichsten Gründe. Dosierungsprobleme geben immer wieder Anlaß, bewährte Prinzipien aufzuweichen, indem Sachverhalte unterschiedlicher Größenordnung, aber gleicher Art in einer Kategorie zusammengefaßt werden, um daraus im Namen der Gleichheit die Forderung nach Ausweitung marktwidriger Regelungen abzuleiten.

Damit hängt aufs Engste die Frage zusammen, ob etwas zu regeln ist oder der freien Entscheidung des einzelnen überlassen bleiben kann. Die Ausweitung von Geltungsbereichen für Sonder- und Notfallmaßnahmen bedeutet immer auch eine Ausweitung des staatlichen Herrschaftsbereiches und jedenfalls eine Ausweitung von Regulierungen.

B. Freiheit und Soziale Marktwirtschaft

I. Die Soziale Marktwirtschaft zwischen Offenheit und Ordnung

Für jede Marktwirtschaft ist vor allem das Verhältnis von wirtschaftspolitischer Regelung und Freiheit zu klären. Im Konzept der *Sozialen* Marktwirtschaft steht es aber deswegen stärker im Vordergrund, weil in dieser Ordnung

[15] *Machlup,* Fritz: International Monetary Economics. London 1964, S. 132, spricht im Anschluß an C. L. Stevenson von „persuasive definitions", die dazu dienen sollen, die Bevölkerung zu Handlungen zu veranlassen, obwohl es sich vermeintlich um Begriffe handelt, die Sachverhalte feststellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Regelungsbereich teilweise anders, teilweise weiter definiert wird, als dies nach dem Konzept der liberalen Klassik geschehen war. Die Möglichkeit, daß Sonderregelungen eingeführt und später auf immer mehr Sachverhalte ausgedehnt werden, ist daher in der Sozialen Marktwirtschaft besonders groß. Damit kann die Freiheit gefährdet werden.

Wirtschaftliche Freiheit heißt Möglichkeit der Wahl zwischen Zielen, die unter Anwendung knapper Mittel zu erreichen sind. Dazu muß es regelmäßige Beziehungen zwischen Mitteln und Zielen geben; zu solchen Regelmäßigkeiten gehören auch Regeln und Gesetze, die die Regierung anwendet und zur Geltung bringt. Ohne dies kann Freiheit nicht bestehen. Wäre auf der anderen Seite die Wirklichkeit im voraus vollständig determiniert, dann hieße das, es bestünde ebensowenig irgendeine Freiheit. Eine freiheitliche Wirtschaft — wie die Freiheit überhaupt — bewegt sich zwischen Chaos und Unentrinnbarkeit, sie ist weder total unbestimmt noch total determiniert.

Um die mittlere Position der Sozialen Marktwirtschaft zum Ausdruck zu bringen, hat sie Alfred Müller-Armack ein offenes System genannt.[16] Er war mein Vorgänger auf dem Kölner Lehrstuhl. Ich möchte diesen Vortrag der Erinnerung an diesen unermüdlichen Mentor der Sozialen Marktwirtschaft widmen. Die These von der Offenheit der Sozialen Marktwirtschaft könnte in dem Sinne mißverstanden werden, als bestehe in ihr keinerlei beständiges „raum-zeit-unabhängiges" Ordnungsprinzip.[17] Der Zugluft solcher beliebigen historisierenden Offenheit wollte Müller-Armack sein Konzept jedoch nicht unterwerfen. Wenn er die Geschichte als einen offenen Prozeß bezeichnet hat, so deswegen, um den Spielraum von Freiheit und politischer Verantwortung gegenüber marxistischen und anderweitigen Determinismen zu betonen. Er hob demgegenüber den Rang der Gegenwart[18] hervor, die menschenwürdig zu gestalten sei; hierfür wollte er Grundsätze entwickeln, die nicht zur opportunistischen Disposition stehen.

Jedes System der Freiheit ist in dem Bereich offen und nicht im voraus determiniert, in dem es Freiheit gewährt. Denen gegenüber, die Politik treiben in dem Bewußtsein, genau zu wissen, wie die Menschen konkret von ihrer Freiheit Gebrauch machen sollen, setzt Müller-Armack zunächst die Realität der nicht nur weltanschaulich pluralistischen Gesellschaft entgegen. Für sie müsse eine integrierende irenische Formel gefunden werden, ohne daß das Ganze der Gesellschaft über den divergierenden Kräften aus dem Auge verloren wird.[19]

---

[16] *Müller-Armack,* Alfred: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Bern/Stuttgart ²1976, S. 240, wo er allerdings die Offenheit für die Marktwirtschaft schlechthin in Anspruch nimmt.

[17] Vgl. hierzu *Starbatty,* Joachim: Die Soziale Marktwirtschaft aus historisch-theoretischer Sicht, in: *Pohl,* Hans (Hrsg.): Entstehung und Entwicklung der Sozialen Marktwirtschaft. Stuttgart 1986, S. 15.

[18] Besonders eindringlich in seinem Buch, *Müller-Armack:* Diagnose unserer Gegenwart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aber bei der Notwendigkeit des Konsenses bleibt Müller-Armack nicht stehen. Er entwickelt vielmehr Anforderungen an eine gesellschaftspolitische Ergänzung der Marktwirtschaft, die teilweise ungewöhnlich weit gehen. Freilich hat er zum Ende seines Lebens auch die Grenzen früher und deutlicher bezeichnet, die einer bestimmten Art von Gesellschaftspolitik gesetzt sind, wenn die Marktwirtschaft beibehalten werden soll.[20] Andere geistige Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft haben mit Unterschieden in Richtung und Betonung ebenfalls zu Gebieten „Jenseits von Angebot und Nachfrage"[21] politische Vorstellungen entwickelt. Offen ist das Konzept Müller-Armacks insoweit, als bei Aufrechterhaltung der Grundprinzipien die Politik auf die sich ändernden Daten und Probleme eingehen soll. Ein dem Historismus folgender Wertrelativismus folgt daraus jedoch bei ihm nicht, zumal er in der philosophischen Anthropologie stabilisierende Verankerungen gefunden zu haben glaubt.[22]

Das Problem der Offenheit ist noch einmal aus einem anderen Blickwinkel zu betrachten: Regeln sollen innerhalb ihrer Grenzen nicht offen sein, sondern immer gelten. Sie treffen damit zugleich Sachverhalte, für die sie vom Standpunkt eines Allwissenden aus nicht maßgerecht passen. Daß Regeltreue trotzdem sinnvoll ist, braucht hier am Wohnsitz von Hayeks nicht näher begründet zu werden. Regeln haben ihren Grund auch in der Beschränktheit des bewußt rational einsetzbaren Wissens.[23] Ob dies der einzige Grund von Regeln, Recht und Gesetz ist, bleibt indessen zweifelhaft. Von Hayek meint, wenn die Menschen allwissend wären, wenn wir nicht nur alles wüßten, was für die Erfüllung unserer gegenwärtigen Wünsche wichtig ist, sondern auch unserer künftigen Bedürfnisse und Wünsche, spräche wenig für die Freiheit.[24] Beide Thesen lassen sich miteinander verschränken: Ein allwissender Diktator brauchte keine Regeln, um unsere Wünsche optimal zu erfüllen. Aber er kann und würde wahrscheinlich ein Lump sein. Dann erfüllt er nicht unsere, sondern nur seine Wünsche. Um das zu verhindern, braucht man doch Regeln, Recht und Gesetze. Daß die ohnehin absurde[25] Annahme vollkommener Voraussicht über eigenes und fremdes Verhalten rein logisch mit künftiger Handlungsfreiheit unvereinbar ist, umgekehrt aber auch die Freiheit anderer und unsere eigene

---

[19] *Müller-Armack,* Alfred: Das gesellschaftliche Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft, in: ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, S. 299ff., insbesondere S. 302ff.

[20] *Müller-Armack,* Alfred: Thesen zur Konjunkturpolitik 1975, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 24. Jg., 1975, S. 8ff.; *Müller-Armack,* Alfred: Die fünf großen Themen der künftigen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 27. Jg., 1978, S. 9ff. u. 22ff.

[21] Vgl. *Röpke,* Wilhelm: Jenseits von Angebot und Nachfrage. Bern/Stuttgart ^{5}1979.

[22] Vgl. *Müller-Armack:* Diagnose unserer Gegenwart, S. 171ff., 239 u. passim.

[23] Vgl. *Hayek,* F. A.: Law, Legislation and Liberty, Bd. 2. Chicago 1976, S. 8: „Rules are a device for coping with our constitutional ignorance."

[24] *Hayek,* F. A.: The Constitution of Liberty. London 1960, S. 29.

[25] Vgl. *Morgenstern,* O.: Vollkommene Voraussicht und wirtschaftliches Gleichgewicht, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 6, 1935, S. 337-357.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freiheit eine vollkommene Voraussicht ausschließen, versteht sich von selbst. Aber man darf hier nicht nur in Extremen denken: Aus dem Gesagten folgt nicht, daß die Freiheit nur mit unserer Unwissenheit begründet werden kann, daß — überspitzt formuliert — mit der Dummheit auch die Freiheit untergeht und man zum Beispiel die Wissenschaft im Zaum halten muß, soweit sie wirklich unser Wissen vermehrt, da allzu intensives Pflücken vom Baume der Erkenntnis zur Vertreibung aus dem Paradies der Freiheit führen müßte. Wie in der Medizin so kann auch in den Sozialwissenschaften ein besseres Wissen über Regelsysteme dazu führen, daß sparsamer und klüger in diese Systeme eingegriffen wird.

Besseres Wissen oder sich ändernde Daten und Erfahrungen können dazu führen, daß Regeln und Recht veralten und geändert werden müssen. Auch können sich Wertvorstellungen wandeln, so daß auch aus diesem Grunde Änderungen der Ordnung zu erwarten sind. Welche Kriterien liefert in diesen Fällen das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft denjenigen, die Recht und Regeln ändern können?

II. Freiheit als Grundwert oder bloßes Instrument

Dem Konzept selber liegen einige Wertvorstellungen zugrunde, die oft beschrieben worden sind.[26] Die entsprechenden Merkmalskataloge verwirren etwas, weil oft höherrangige Werte, bei denen nichts abzuhandeln ist, neben Maßnahmekomplexe gestellt werden, die zwar auch wertbehaftet sind, aber stärker Instrumentalcharakter tragen. Wie für Marktwirtschaften allgemein wird jedoch stets das Prinzip des freien und auf Konsens von Angebot und Nachfrage beruhenden Marktverkehrs als notwendiger Bestandteil des Konzeptes betont. Es stellt sich dabei die Frage, und sie wird auch immer wieder heftig diskutiert, ob die Entscheidung für die Marktfreiheit deswegen gefallen ist, weil es die Freiheit der Einzelpersonen erfordert, oder ob es sich um eine Frage der bloßen wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit handelt. Zu fragen ist auch, ob sich beide Gründe wirklich widersprechen können.

Bevor sinnvoll über dieses Problem diskutiert werden kann, ist ein Standardirrtum aus dem Wege zu räumen, wonach Banal-Wirtschaftliches und die höherrangige politische und geistige Freiheit nichts miteinander zu tun hätten, im Bereich des Wirtschaftlichen also auch Unfreiheit in Kauf genommen werden kann, wenn das für die Lösung wirtschaftlicher Aufgaben zweckmäßiger ist. Das marktwirtschaftliche Konsensprinzip verschafft persönliche Freiheit auf einem Gebiet, das im Leben des einzelnen den größten Raum einnimmt. Die

[26] Vgl. *Müller-Armack*, Alfred: Soziale Marktwirtschaft, in: ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, S. 243 ff. u. passim; *Watrin*, Christian: Thesen zum Programm der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Cassel*, D./*Gutmann*, G./*Thieme*, H. J. (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1972, S. 18-25; *Gutmann*, Gernot: Ethische Grundlagen und Implikationen der ordnungspolitischen Konzeption „Soziale Marktwirtschaft". Manuskript für das Radein-Seminar 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

These, es handele sich dabei um das Gebiet platter Diesseitigkeit, weit entfernt vom Reich kultureller Werte und *politischer* Freiheit, ist irrig. Es gibt letztlich, wie von Hayek betont, überhaupt keine *wirtschaftlichen* Ziele.[27] Daß infolgedessen Wirtschaftsfreiheit und geistig-politische Freiheit voneinander abhängen, haben viele Anhänger der Sozialen Marktwirtschaft betont.[28]

Wenn der Markt nur wegen seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit befürwortet wird, könnte er insoweit abgeschafft werden, wie „Marktversagen" vorliegt, es sei denn, jede Alternative wäre noch schlechter. Meist behilft man sich mit der Feststellung, daß der Gegensatz zwischen Freiheit und Wohlstand zum Glück praktisch keine große Bedeutung habe. Sollte diese Bedeutung aber wachsen, will sich ein Teil der Anhänger des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft für die Freiheit entscheiden, während ein anderer keinen wirklichen Gegensatz zwischen Effizienz und Freiheit sieht.

Wilhelm Röpke[29] und von Hayek[30] unterscheiden scharf zwischen Freiheit und Güterversorgung, ebenso Machlup,[31] weil für sie Freiheit die Abwesenheit von Zwang durch andere ist, sie also die Freiheitsrechte negativ abgrenzen. Handlungsmöglichkeiten, wie sie der Wohlstand verschafft, seien zwar zu begrüßen, dürften aber mit Freiheit nicht verwechselt werden. Um es mit Machlup auszudrücken: „Food is not liberty, and liberty is not food."[32] Demgegenüber wendet sich Stigler gegen die Unterscheidung von Freiheit und Wohlstand mit dem Argument, Freiheit sei Wahlfreiheit und werde durch Wohlstand erhöht.[33] Der amerikanische Jurist Posner, einer der Begründer der neueren ökonomischen Theorie des Rechts,[34] hat dies mit der These weiter pointiert, der heutige Durchschnittsrusse habe mehr Freiheit als seine Vorfahren, und zwar nicht wegen größerer bürgerlicher Freiheiten, sondern wegen seines höheren Einkommens.[35] Ein Ausreiseverbot aus Sibirien wird gleichsam

---

[27] Vgl. *Hayek:* Law, Legislation and Liberty, Bd. 2, S. 113: „There are, in the last resort, no economic ends."

[28] Grundlegend noch immer: *Antoni,* Carlo: Die unteilbare Freiheit, in: *Hunold,* Albert (Hrsg.): Die freie Welt im kalten Krieg. Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1955, S. 11-29.

[29] Vgl. *Röpke,* Wilhelm: Erziehung zur Freiheit, in: *Hunold,* Albert (Hrsg.): Erziehung zur Freiheit. Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1959, S. 286; *Röpke:* Jenseits von Angebot und Nachfrage, S. 250ff.

[30] *Hayek:* The Constitution of Liberty, S. 12f.; *Hayek:* Law, Legislation and Liberty, Bd. 2, S. 103f.

[31] *Machlup,* Fritz: Liberalism and the Choice of Freedoms, in: *Streissler,* Erich (Hrsg.): Roads to Freedom. Essays in Honour of Friedrich A. von Hayek. London 1969, S. 117-146, insbesondere S. 135f.

[32] Ebd., S. 146.

[33] *Stigler,* George J.: Wealth and Possibly Liberty, in: The Journal of Legal Studies, Bd. 7, 1978, S. 213-217.

[34] *Posner,* Richard A.: Economic Analysis of Law. Boston/Toronto ³1986.

[35] *Posner,* Richard A.: Utilitarianism, Economics, and Legal Theory, in: The Journal of Legal Studies, Bd. 8, 1979, S. 140.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit einem Mangel an Fahrgeld auf eine Stufe gestellt oder, bei Stigler, eine Benzinrationierung mit einem hohen Benzinpreis gleicher beschränkender Augenblickswirkung.[36] Ob man dies auch in der Dynamik so gelten lassen will, auf die es bei Freiheitsrechten vor allem ankommt, ist nicht zu erkennen.

Stigler und Posner sind der Chicagoer Schule des ökonomischen Liberalismus zuzurechnen. Sie verfechten ein Konzept, das empirischen Ermittlungen über Zweckmäßigkeiten hohen Rang bei normativen Erwägungen einräumt.[37] Posner möchte seine rechtspolitische Auffassung mit einem vermeintlich rein ökonomischen Konzept begründen. Gleichwohl wirft er zunächst dem Utilitarismus vor, moralisch monströs zu sein. Denn dieser setze die Qualitäten von Nutzen verschiedener Personen einander gleich, etwa den Nutzen des Tierquälers mit dem des Tierfreundes; außerdem sei der Utilitarismus bereit, den einzelnen im Interesse der Gesamtnutzenmaximierung auf dem Altar der sozialen Bedürfnisse zum Opfer zu bringen. Posner bietet dagegen als besseren Maßstab für die Rechtsanwendung den Wohlstand an. Darunter versteht er den Wert in Dollars oder Dollaräquivalenten für alle bewerteten Sachverhalte in der Gesellschaft. Wo ein Markt nicht bestehe, müsse er von den Gerichten hypothetisch simuliert werden.[38] Als Recht gelten dann Regelungen, bei denen die entstehenden Dollarwerte am größten werden.

Ist dies mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft vereinbar? Wird hier nicht die Freiheit dem Prinzip der maximalen Güterversorgung geopfert? Eine vorschnell empörte Zurückweisung ist nicht angebracht: Posner öffnet den Wohlstandsbegriff für externe Effekte und öffentliche Güter; er setzt Wohlstand nicht in primitiver Form mit dem Bruttosozialprodukt gleich. Wer außerdem die Marktwirtschaft und ihr Bewertungssystem grundsätzlich anerkennt, weil er sie als Konsenswirtschaft der Zwangswirtschaft vorzieht, kann den Teil des Wohlstandes, der mit Hilfe der Marktpreise bewertet wird, nicht als falsch bewertet abtun. Die Bewertungen des Marktes kommen durch das Einvernehmen derjenigen zustande, die Güter tauschen. Andersartige Bewertungen würden auch dann auf autoritärem Zwang beruhen, wenn die bewertenden Instanzen demokratisch oder durch Gruppenorganisation legitimiert wären.

III. Macht, Hierarchien und Freiheit zwischen Harmonie und Konflikt

Ob zwischen Freiheit und Wohlstand ein Widerspruch entstehen kann, ist damit jedoch noch nicht beantwortet. Sehen wir einmal von dem Satz des Adam

---

[36] *Stigler:* Wealth, S. 216.

[37] Vgl. hierzu *Barry,* Norman P.: On Classical Liberalism and Libertarianism. Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London 1986, S. 44-57.

[38] *Posner:* Utilitarianism, S. 120, 128 u. 130f. Damit wird das Verfahren einer Wirtschaftspolitik des Als-Ob angewandt, das in der juristischen Praxis ohnehin wichtig geblieben ist; vgl. *Miksch,* Leonhard: Die Wirtschaftspolitik des Als-Ob, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 105, 1949, S. 310-338.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Smith ab, „defence" sei „of much more importance than opulence".[39] Bleiben wir im zivilen Bereich: Wettbewerbsbeschränkende Wirtschaftsmacht gilt oft als unentbehrlich für den Fortschritt. Zum Konzept der Sozialen Marktwirtschaft gehört jedoch ein Mißtrauen nicht nur gegenüber staatlicher, sondern auch gegenüber privater Macht. Durch Schwierigkeiten der Definition illegitimer Macht wird dieses Mißtrauen nicht aufgehoben.

Mit besonderer Prägnanz haben dieses doppelte Mißtrauen die Gründer des Ordoliberalismus Franz Böhm und Walter Eucken zum Ausdruck gebracht. Vor allem Eucken erscheint vielen als eine im Wege stehende Eiche.[40] Angekreidet wird ihm zunächst, er habe die „vollständige Konkurrenz" zum wirtschaftspolitischen Leitbild erhoben. Eine gewisse Verlegenheit für die Kritik besteht darin, daß Eucken vollständige Konkurrenz wesentlich moderner definiert hat als viele seiner Zeitgenossen[41] und außerdem in seinen praktischen Vorschlägen Extremvorstellungen mit täglichen Eingriffen der Monopolaufsicht, wie sie noch Miksch vorgesehen hatte, ausdrücklich als unrealistisch zurückweist.[42] Da sich die Wettbewerbstheorie gleichwohl über Eucken hinaus entwickelt hat, läßt sich darüber eher hinwegkommen als über den Umstand, daß die Ordoliberalen früher als andere ihr wettbewerbspolitisches Konzept weiterentwickelt haben, so daß die Kritik ins Leere trifft. Der Eucken-Schüler F. A. Lutz hat im Ordo-Jahrbuch von 1956 das Lehrbuchmodell der „vollständigen" Konkurrenz als „Schlafmützenkonkurrenz" zurückgewiesen,[43] der Eucken-Schüler Ernst Heuß hat mit seinem Buch „Allgemeine Marktttheorie"[44] unsere Kenntnisse über Wettbewerbsprozesse wesentlich vertieft, der Eucken-Schüler Hans Otto Lenel hat uns unter anderem zum Problem der Konzentration belehrt.[45] Hier in

---

[39] *Smith,* Adam: The Wealth of Nations. Hrsg. v. Edwin Cannan. London[6]1950 (1961). Bd. 1, Buch 4, Kapitel II, S. 487.

[40] Statt vieler: *Streissler,* Erich: Macht und Freiheit in der Sicht des Liberalismus, in: *Schneider,* Hans K./*Watrin,* Christian (Hrsg.): Macht und ökonomisches Gesetz. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 74/II. Berlin 1973, S. 1397, 1399 u. 1424; *Schmidtchen,* Dieter: Fehlurteile über das Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: Ordo, Bd. 39, 1988, S. 126; in einer früheren Darstellung ist Schmidtchen der Konzeption Euckens eher gerecht geworden: *Schmidtchen,* Dieter: German „Ordnungspolitik" as Institutional Choice, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 140, 1984, S. 54-70.

[41] *Eucken,* Walter: Die Grundlagen der Nationalökonomie. Berlin/Göttingen/Heidelberg[6]1950, S. 96ff., 99ff. u. 256f.; Eucken wendet sich gegen die Vorstellung, Inhomogenität der Güter, nicht vollständige Preiselastizität der Nachfrage, ein Kundenstamm und ein gewisser Markteinfluß seien mit dem Konzept unvereinbar, sondern betont die Verhaltensweisen der Marktpartner als Kriterium der Konkurrenz.

[42] Vgl. *Eucken:* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S. 298f., wo er auch auf die Vorzüge indirekter Methoden hinweist. Das fehlende Detail findet sich vielfach in den Schriften Franz Böhms, mit dessen Konzepten sich die Ökonomen merkwürdig wenig befassen.

[43] *Lutz,* F. A.: Bemerkungen zum Monopolproblem, in: Ordo, Bd. 8, 1956, S. 19-43, hier S. 32.

[44] *Heuß,* Ernst: Allgemeine Marktttheorie. Tübingen/Zürich 1965.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freiburg dürfen Namen wie Hoppmann und Mestmäcker nicht fehlen. Daß gerade Wettbewerbstheoretiker der liberalen Richtung besondere Begabungen zeigen, sich in Einzelheiten ebenso zu zerstreiten wie einst Richtungen des Protestantismus über Fragen des Abendmahls, ändert wenig an dem, was sie gleichwohl alle vereint. Der Ordo-Liberalismus, oder wie man diese durchaus offene Gesellschaft immer nennen mag, entwickelt sich weiter. Seine Verfolger geraten damit ein wenig in die Rolle des Hasen bei seinem Wettlauf mit dem Swinegel.

Die Kritik an dem Mißtrauen der Ordoliberalen gegenüber privater Wirtschaftsmacht hat viele Wurzeln, liberale und mehr oder minder illiberale. Zu den völlig illiberalen Wurzeln, auch den marxistischen, bei denen jede Konzentration als ein erwünschter Schritt zum Sozialismus gilt, ist nicht viel zu sagen: Seit Walter Rathenau von kommenden Dingen träumte und eine in Berufsverbänden als Zwangssyndikaten durchdisziplinierte Wirtschaft propagierte,[46] gibt es immer wieder erfolgreiche Wirtschaftsführer, die sich mit Feldherrenblick bereit finden, übergreifende Lenkungsaufgaben zu übernehmen. Dabei muß im Interesse der Gesamtwirtschaft, so wie sie es verstehen, auch über die biedermeierliche Freiheit kleiner Leute hinweggegangen werden.

Nicht eindeutig illiberal sind andere Strömungen. Oft wird unterstellt, wie es etwa im deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen mehrfach zum Ausdruck kommt, Freiheit, insbesondere Wettbewerbsfreiheit, müsse im Interesse wirtschaftlicher Effizienz auch beschränkt werden können.[47] Unschädlich sei dies, so meinen einige, wenn es einvernehmlich unter Privaten geschehe. Das Konzept der New Institutional Economics erklärt das Entstehen von Firmen, die als Hierarchien definiert sind, aus ihren ökonomischen Vorteilen gegenüber Markttransaktionen.[48] Solche Hierarchien bedeuten immer die Möglichkeit von Anordnungen, die auch gegen Widerstreben und jedenfalls ohne das jedesmalige Einverständnis der Anordnungsempfänger durchgesetzt werden können.

Für den Regelfall wird dieses Freiheitsdefizit mit Recht als dadurch geheilt angesehen, daß die gebundenen Faktoren sich freiwillig durch Vertrag einer zum Gehorsam verpflichtenden Bindung unterworfen haben. Der darin bestehende Nachteil wird hingenommen, zumal dieser Vertrag gekündigt werden darf,

---

[45] *Lenel,* Hans Otto: Ursachen der Konzentration. Tübingen ²1968; *Lenel,* Hans Otto: Art. Konzentration, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften Bd. 4. Stuttgart/New York/Tübingen/Göttingen/Zürich 1978, S. 540-565.

[46] Z. B. *Rathenau,* Walther: Die neue Wirtschaft. Berlin 1918; für die Weltwirtschaft in ähnlichem Sinne: *Shutt,* Harry: The Myth of Free Trade. Patterns of Protectionism since 1945. Oxford/London 1985, vor allem S. 176ff.

[47] Z. B. in den Paragraphen 4, 5, 6, 8, 24.

[48] Diese Lehre geht auf den berühmten Aufsatz von *Coase,* R. H.: The Nature of the Firm, in: Economica, Bd. 4, 1937, S. 386-405, zurück. Vgl. auch *Williamson,* Oliver E.: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York/London 1975.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

solange es verboten bleibt, sich selbst in die Sklaverei zu verkaufen.[49] Zwar bedeutet jeder Abschluß insbesondere eines längerfristigen Vertrages eine Bindung, durch die der Wettbewerbsprozeß über den Vertragsgegenstand beendet wird. Der Wettbewerb über diesen Vertragsgegenstand könnte erst wieder aufleben, nachdem der Vertrag abgelaufen ist. Insoweit ist jede Firma per definitionem ebenso eine Wettbewerbsbeschränkung wie eine doch wohl für einige Zeit geschlossene Ehe. Das ist nicht schädlich, denn Wettbewerb soll zu Entscheidungen führen und ist kein sinnvolles Totalprinzip, das um seiner selbst willen ohne Resultat ständig fortgesetzt werden müßte. Anders ausgedrückt: Der Wettbewerb ist gegen den Wert der Kooperation abzuwägen, die eine Firma darstellt. In der Firma kann man sich außerdem zusätzlich bemühen, so weit wie möglich den Konsens an die Stelle der Optionsfixierung treten zu lassen; das ist der gute Sinn der Betriebsverfassungsregelungen, die eine vertrauensvolle Zusammenarbeit vorschreiben.[50]

Für den freiheitlichen Gehalt einer Hierarchie wie der Firma kommt es jedoch in erster Linie darauf an, daß ihr Verhalten im ganzen dem Urteil des Marktes unterworfen bleibt und die interne Anordnungswirtschaft der äußeren Konsenswirtschaft nachgeordnet wird. Je deutlicher dies geschieht, desto richtiger rechnet das Unternehmen nicht nur, sondern desto freiheitlicher muß es sich auch verhalten, um nicht Abwanderung von Faktoren und Kunden durch Nichtbeachten von Widerspruch zu provozieren.[51] Insofern durchdringt das Reich der Freiheit des Marktes die betriebliche Hierarchie und begrenzt den Spielraum für einen Konflikt zwischen Freiheit und firmeninterner Willkür.

Was aber geschieht, wenn sich die Hierarchie der Firma oder ein Zusammenschluß solcher Hierarchien vom Markt erfolgreich emanzipiert und damit das Reich der hierarchischen Gebundenheit ungezügelt erweitert wird? Daß dies nicht vorkomme, halten Anhänger der sozialen Marktwirtschaft für eine wenig fromme Mär. In günstigen Fällen können zwar Konzentrationen und selbst Absprachen die Abhängigkeit der Firmenhierarchien vom Markt unverändert lassen. Vielfach werden dadurch jedoch die Märkte vermachtet oder sogar ganz abgeschafft. Hierarchische Systeme, gleichviel ob privat oder staatlich, streben danach, ihre innere Organisation auch auf Kosten der gesamtwirtschaftlichen Freiheit und Rationalität zu stabilisieren. Es gibt eine Remanenz der Macht gegenüber Wirtschaftlichkeitskriterien. Auch Schmalenbachs Remanenz der Fixkosten sollte ja auf dem Umwege über die Macht der Kartelle zum Ende der

---

[49] Das Sklavereiproblem beschäftigt die liberale Literatur in teilweise kontroverser Form merkwürdig oft, vgl. *Posner:* Utilitarianism, S. 108, 116 u. 134; *Coase:* Nature of the Firm, S. 397 Fn. 4, weist darauf hin, daß nach Maurice Dobb die Fabriken in Rußland mit der Abschaffung der Leibeigenschaft zunächst verschwunden und von Marktbeziehungen ersetzt worden seien.

[50] In diesem Sinne schon *Röpke,* Wilhelm: Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Stuttgart/Köln 1950, S. 25f. Fn.

[51] Vgl. *Hirschmann,* A. O.: Abwanderung und Widerspruch. Tübingen 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

freien Wirtschaft führen.[52] Komplexität, soweit sie von der Umwelt ausgeht, suchen solche Systeme zu vermindern. Diese Umwelt kann in der Marktfreiheit anderer bestehen, die als störend empfunden wird.

Gegen eine solche Autonomisierung von Firmenzielen richten sich ein liberalisierendes Vertragsrecht und die Wettbewerbspolitik der Sozialen Marktwirtschaft. Diese Politik wird als Staatsaufgabe angesehen. Wird damit nicht der Bock zum Gärtner gemacht? Ludwig von Mises, der das Monopolproblem im Gegensatz zu einigen seiner Anhänger nicht leugnet, hat es als eine Frucht absichtsvoller Regierungspolitik bezeichnet.[53] Gemessen an den zahlreichen Monopolisierungen, Marktschließungen und Wettbewerbsbeschränkungen, die in der Bundesrepublik Deutschland vom Staat als Privilegien verliehen, gefördert und geduldet werden und den Segen der Gesetzgebung und Rechtsprechung gefunden haben, nehmen sich in der Tat die unmittelbar von den Privaten untereinander gegen staatliche Absicht inszenierten Wettbewerbsbeschränkungen meist relativ harmlos aus. Die meisten vom Staat ausgehenden Wettbewerbsbeschränkungen haben jedoch eine privatwirtschaftliche Wurzel und dienen einer Schutz fordernden Unwirtschaftlichkeit mit dem Mittel der staatlichen Einschränkung der Marktfreiheit.

Bei diesem Problem wird nun ein zweiter Vorwurf gegen Eucken gerichtet, nämlich daß er, wie vor und nach ihm zahlreiche andere Liberale, vor der Gruppenanarchie gewarnt habe.[54] Er hatte die Taktlosigkeit besessen, anhand zahlreicher Beispiele zu zeigen, wie sich monopolisierende Gruppen des Staates bemächtigen, um ihre Ziele gegen die Marktfreiheit durchzusetzen. Der Staat, der hier gemeint ist und dessen Strukturwandlungen Eucken schon im Jahre 1932 längst vor aller neuen politischen Ökonomie kritisch geprüft hat,[55] ist der vielregierende Interventionsstaat, den sich die Laissez-faire-Pluralisten (um Goetz Briefs zu zitieren[56]) wünschen und der auf Druck privater Interessenten Sonderrechte gegenüber der Marktfreiheit verleiht. Dieser Staat ist dem

---

[52] Vgl. hierzu in aller Kürze *Hax*, Herbert: The Economics of Governance: Framework and Implications, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 140, 1984, S. 227f.

[53] *Mises*, Ludwig von: Human Action. Chicago ³1966, S. 366 u. passim. Wenig überzeugend dagegen: *O'Driscoll* Jr., Gerald P.: Monopoly in Theory and Practice, in: *Kirzner*, Israel M. (Hrsg.): Method, Process, and Austrian Economics. Essays in Honor of Ludwig von Mises. Lexington/Toronto 1982, S. 189-213.

[54] Vgl. *Streissler:* Macht und Freiheit, S. 1397; das Problem wird ähnlich bei Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Goetz Briefs und vielen anderen erörtert.

[55] Vgl. *Eucken*, Walter: Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis des Kapitalismus, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 36, 1932 (II), S. 297-321.

[56] Vgl. *Briefs*, Goetz: Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände, in: ders. (Hrsg.): Laissez-faire-Pluralismus. Berlin 1966, S. 1-317. Briefs setzt sich darin mit einem System von Verbänden auseinander, die gegenüber der wirtschaftlichen und politischen Gesamtordnung Unabhängigkeit erlangen und von der so erlangten Souveränität ohne Rücksicht auf das Gemeinwohl Gebrauch machen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anspruch nach stark wegen seiner Allzuständigkeit, die ihm von privaten Machtgruppen abverlangt wird, und er ist schwach, weil er das rechtsstaatliche Gebot der Gleichbehandlung vor dem Gesetz, und das heißt auch: vor den Regeln des Marktes, nur noch formal, aber nicht mehr tatsächlich durchsetzen will. Mögen die gewährten Privilegien äußerlich noch gesetzliche Formen wahren, beabsichtigt ist staatliche Steuerung im Dienste von Sonderinteressen, die abseits von der legitimen politischen Willensbildung die „Hand auf die Klinke der Gesetzgebung“[57] legen.

Einen verträumten verbandspolitischen Harmonieoptimismus haben die Neoliberalen nicht gelten lassen wollen, selbst wenn ihre Einstellung zu Verbänden durchaus differenziert ist.[58] In glücklichen Kleinstaaten und überhaupt in Ländern mit hohem Außenhandelsanteil mag der freie Weltmarkt Fehlentwicklungen ebenso in Schranken halten wie der umgebende Markt die Hierarchie einer Einzelfirma. Dies erklärt auch Ausnahmen von der Sklerotisierung, wie sie Mancur Olson von der Verfestigung von Verbandsmacht erwartet und nachgewiesen hat.[59] Die Aktivität, die eben deswegen zahlreiche Verbände entfalten, um Liberalisierungen des Außenhandels zu begrenzen oder rückgängig zu machen, entspricht dem binnenwirtschaftlichen Streben nach Sicherheit der Firmenumwelt durch Fernhalten von Wettbewerb und freien Entscheidungen der Marktpartner.

Damit er den Interessentenwünschen Widerstand entgegensetzen kann, fordert das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft einen „starken“ Staat. Seine Stärke beruht jedoch hier in seiner Fähigkeit zur Verweigerung. Eilige Tugendwächter haben geglaubt, darin eine paternalistische Staatsauffassung,[60] Staatsromantik,[61] wenn nicht gar Parallelen zum faschistischen Führerstaat[62] dingfest gemacht zu haben. Logisch zulässig sind solche Thesen nur, wenn man wünscht, der Staat möge gegenüber unkeuschen Ansinnen von Interessenten schwach werden. Liberale, die dies wollen, müssen die daraus folgende zunehmende Herrschaftstätigkeit des Staates in Kauf nehmen. Für sie hat das Zeitalter der Experimente, das Walter Eucken so eindringlich beschrieben hat, keinen Lehrwert.[63] Daß eine damit einhergehende allgemeine Erosion von

---

[57] Vgl. *Röpke,* Wilhelm: Art. Staatsinterventionismus, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband. Jena ⁴1929, S. 862.

[58] Vgl. *Röpke:* Jenseits von Angebot und Nachfrage, S. 206ff.; *Briefs:* Staat und Wirtschaft.

[59] *Olson,* Mancur: The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven/London 1982, insbesondere S. 137ff.

[60] *Borchardt,* Knut: Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht, in: *Issing* (Hrsg.): Zukunftsprobleme, S. 45.

[61] In diesem Sinne *Streissler:* Macht und Freiheit, S. 1399f.

[62] *Riese,* Hajo: Ordnungsidee und Ordnungspolitik — Kritik einer wirtschaftspolitischen Konzeption, in: Kyklos, Bd. 25, 1972, S. 37.

[63] *Eucken,* Walter: Unser Zeitalter der Mißerfolge. Tübingen 1951, S. 5ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regeln die Wirtschaft in eine Gesellschaft von betrogenen Betrügern verwandelt, wird dann eben erst in einem historischen Nachhilfeunterricht klar werden. Müller-Armack hat demgegenüber eine „Verfassung der Verbände" gefordert, um ihnen den rechten Platz innerhalb der Sozialen Marktwirtschaft anzuweisen.[64]

Merkwürdig ist das Menschenbild eines solchen Laissez-faire-Pluralismus: Der privat Wirtschaftende kann danach in der Marktwirtschaft nie Schaden anrichten, nicht einmal durch Unmoral;[65] sobald er Politiker oder Beamter wird, entwickelt er sich zum Schädling. Dies soll vor allem dann gelten, wenn er, wie es die Ordoliberalen wollen, nur im beschränkten Rahmen des marktwirtschaftlichen Rechtsstaates handeln darf. Und dies soll so sein, obwohl es gerade dann besonders leicht ist, die Exekutive zu kontrollieren. Freilich soll diese Bösartigkeit von Menschen, die von Berufs wegen öffentliche Aufgaben erfüllen, dann nicht gegeben sein, wenn sie sich in Verbänden unterhalb des Staates betätigen, selbst wenn sie dort Politik treiben oder sogar Hoheitsfunktionen wahrnehmen. Dort behalten sie stets ein engelreines Gefieder.

Entgegen einem als besonders weltkundig geltenden bürokratietheoretischen Zynismus erlaubt der in seinen Aufgaben beschränkte, deswegen funktionsfähige und dadurch starke Staat auch den gesetzestreuen Staatsbeamten. Dieser Staat ist übrigens eine liberale Erfindung, wie hier nicht näher nachgewiesen werden kann.[66]

Zusammenfassend: Was ergibt sich aus dem Spannungsverhältnis zwischen Marktfreiheit, Wohlstand und Staat vom Standpunkt der Sozialen Marktwirtschaft? Wird Wohlstand mit den Kriterien rechtsstaatlich gesicherter wirtschaftlicher Entscheidungsfreiheit bei freien Märkten gemessen, dann ist in ihm das Element der Freiheit eingeschlossen; ohne Freiheit gibt es zwar vielleicht „komfortable Stallfütterung",[67] um ein drastisches Wort Wilhelm Röpkes zu

---

[64] *Müller-Armack,* Alfred: Fortschreibung der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Sauermann,* Heinz/*Mestmäcker,* Ernst-Joachim (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag. Tübingen 1975, S. 454f.

[65] Daß Mandeville darunter auch den Verstoß gegen das Erfordernis marktwirtschaftlicher Regeltreue gemeint haben könnte, beruht auf einem völligen Mißverständnis seiner Absichten, nämlich gerade zu zeigen, wie sich solche Regeln bilden und durchsetzen. Vgl. *Hayek,* F. A. von: Dr. Bernard Mandeville, in: ders.: Freiburger Studien. Tübingen 1969, S. 126-143.

[66] Im einzelnen *Willgerodt:* Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung. Daß der sein Privatinteresse an Macht, Ansehen und Einkommen verfolgende Politiker und Staatsfunktionär durch seinen Egoismus dazu gedrängt werde, eine freiheitsfeindliche Politik des Interventionismus zugunsten von Gruppeninteressen zu treiben, wird für die Demokratie von einigen Anhängern des Public-Choice-Ansatzes zwar behauptet, ist aber als *allgemeine* Notwendigkeit durch zahlreiche Beispiele empirisch widerlegt. Der von Eucken geforderte beschränkte und dadurch starke Staat beruht nicht auf utopischem Idealismus, kommt aber nur unter bestimmten verfassungsrechtlichen Bedingungen zustande.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gebrauchen, aber keinen Wohlstand. Meist fehlt aber mit der Freiheit auch die Versorgung. Dient jedoch staatliche oder private Macht der Förderung von Zielen und Mitteln, die im marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht gewählt worden wären, dann streitet der Markt mit der Macht.

C. Das Verteilungsproblem in der Sozialen Marktwirtschaft

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft schließt indessen nicht ein, daß sich der Markt und seine Freiheit völlig unbeeinflußt von politischen Vorstellungen entwickeln sollen oder auch nur entwickeln können. Es verlangt lediglich, daß die Politik indirekte Mittel wählt,[68] und dies in einem Umfang, der den freien Markt nicht zerstört, sondern ergänzt und fördert. Das bedeutet zugleich, daß ein zum Maßstab gewählter Begriff des Wohlstandes, wie ihn die erwähnte ökonomische Theorie des Rechts benutzt, nicht eindeutig ist. Sein Inhalt ändert sich je nach der gewählten Ordnung. Auch besteht ein erheblicher Spielraum des politischen Urteils, wenn alle Werte der Gesellschaft in Geldbeträge umgerechnet werden sollen. Daß schließlich die Maximierung der marktwirtschaftlichen Geldwerte ohne Rücksicht auf die Verteilung und die Qualität der Werte einziger Maßstab des Rechts werden soll oder auch nur werden kann, muß bestritten werden:

Erstens sind Marktwerte Ergebnisse gesellschaftlicher Nutzenabwägungen, die von der Primärverteilung der Verfügungsrechte nicht unabhängig sind. Auch das Coase-Theorem von 1960[69] hat dies nicht geändert, sondern nur abgeschwächt.

Wichtiger ist jedoch zweitens, daß das Wohlstandskriterium nicht angeben kann, wie die Primärverteilung der Verfügungsrechte aussehen soll, von der der marktwirtschaftliche Prozeß ausgeht. Da über die Primärverteilung durch das veränderliche Erbrecht und die ebenso veränderliche Teilhabe der nachwachsenden Generation an Staatsleistungen immer wieder neu entschieden wird, genügt auch nicht der Hinweis auf eine legale historische Entwicklung. Posner behauptet, auch die Primärverteilung könne dem Markt überlassen werden; ohne Transaktionskosten wanderten die primären Verfügungsrechte automatisch zu demjenigen, der den höchsten Wohlstand damit erzielen könne. Höchstens positive Transaktionskosten erforderten es, daß die ursprünglichen Rechte, etwa an der Verwendung der eigenen Arbeitskraft, den „natürlichen" Eigentümern, etwa den Arbeitenden selbst, zugeteilt werden.[70] Die gewiß vorhandene marktwirtschaftliche Tendenz einer Wanderung der Faktoren zum

---

[67] *Röpke:* Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, S. 267.

[68] *Müller-Armack:* Diagnose unserer Gegenwart, S. 299.

[69] *Coase,* Ronald H.: The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics, Bd. 3, 1960, S. 1-44.

[70] *Posner:* Utilitarianism, S. 125.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

besten Wirt kann aber, selbst wenn sie perfekt wäre, die Frage nach einer gerechten Verteilung der Eigentumsrechte an diesen Faktoren nicht entscheiden.

Drittens kann keine Gesellschaft fortbestehen, die nicht mindestens dafür sorgt, daß Kindern, die ja nicht produzieren können, einseitig Güter zufließen. Die Meinung, es handele sich hier lediglich um eine Investition unter Unsicherheit durch die Eltern, die ein Recht auf Alterssicherung erwerben, also um einen reinen Vorgang der Katallaktik, widerspricht aller historischen und gegenwärtigen Erfahrung und ist auch gesamtwirtschaftlich in einfacher Form unzutreffend, wie an dem drängenden Problem der Übervölkerung vieler Länder abzulesen ist. Eine solche Beziehung setzt nicht nur eine totale Ökonomisierung der Geburten voraus, sondern auch komplexe rechtliche Regelungen, die nicht am Markt von selbst zustande kommen.

Den moralischen Monstrositäten, die Posner dem Utilitarismus anlastet, entgeht auch sein Konzept nicht, wie er teilweise einräumt: Zum Beispiel werden auch bei „Wohlstandsmaximierung" bestimmte Individualinteressen dem aggregierten Gesamtinteresse geopfert.[71] Außerdem bewertet auch der Markt die Güter nicht nach ihrer moralischen Qualität; wollen die Menschen Rauschgift oder Stierkämpfe, so werden sie angeboten und bewertet. Insoweit ist der Markt keine moralische Anstalt, sondern immer nur so gut wie die Menschen, die auf ihm agieren.

Ein weiteres kommt hinzu, nämlich die von Röpke, von Hayek, Machlup und anderen betonte politische Gefahr einer Konfusion von Freiheitsrechten als Rechten gegenüber anderen Menschen mit Wohlstand als positiver Handlungsmöglichkeit. Wenn, wie es dem Wohlstandskonzept naheliegt, die Ausstattung mit Gütern zu den Freiheitsrechten gezählt wird, kann dies die Forderung nach Gleichverteilung auslösen.[72] Geht man zur völligen Gleichverteilung über, wären die Leistungsantriebe so stark beeinträchtigt, daß sich eine solche Konzeption von selbst aufheben würde.

Demnach ergibt sich: Das Verteilungsproblem ist nicht irrelevant, wie einige Ultraliberale glauben. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß es überbetont wird. Wo liegt das Optimum? Die Sozial- und Verteilungspolitik der Sozialen Marktwirtschaft bewegt sich zwischen den Extremen des totalen Wohlfahrtsstaates und des verteilungspolitischen Laissez-faire. Zu den Schwächen des Konzeptes hat es jedoch bisher gehört, daß klare Prinzipien für eine der Marktwirtschaft angemessene Sozialpolitik nicht anerkannt werden. Der Vorrang einer Politik, die Selbsthilfe fördert und dem selbst erwirtschafteten Einkommen den Vorzug vor dem Transfer gibt, ist weder im Programm noch in

[71] Ebd., S. 133.

[72] Vgl. *Stigler:* Wealth, S. 214f., der dieses Problem zwar zu sehen scheint, aber (S. 217) mit dem falschen Argument beiseite schiebt, es sei leichter, in der Gesellschaft Irrationalität auszuschließen, als moralische Grundsätze durchzusetzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Wirklichkeit gesichert.[73] Ob Müller-Armack heute die Auslegung billigen würde, die seiner Forderung nach einem vielgestaltigen und vollständigen System sozialen Schutzes[74] gegeben wird, daran muß man zweifeln. Karl Schiller hat zutreffend bemerkt, es werde „vorwiegend Sozial- und viel zu wenig Wirtschaftspolitik"[75] betrieben. Die Westdeutschen beziehen pro Kopf das höchste Einkommen in der deutschen Geschichte. Aber sie scheinen, wenn alle Transfers und gegen das Marktgefälle gerichteten staatlichen Hilfen zusammengerechnet werden, zugleich die Unselbständigsten und Wehleidigsten aller Zeiten zu sein.[76]

Hierfür sind vor allem zwei Mißstände verantwortlich: Zum einen werden Fragen des Marktes und des rationalen Geschäfts wie die Altersvorsorge und die Krankenversicherung mit Problemen der Umverteilung unentwirrbar vermengt, und zum anderen wird die Verteilung zu sehr über undurchsichtige Marktverfälschung geändert anstatt durch klar erkennbare Zahlungen aus öffentlichen Kassen. Als Bedürftigkeitskriterien gelten nicht so sehr Lebenslage, Einkommen und Vermögen als vielmehr Branchenzugehörigkeit, Standort und Gruppenmitgliedschaft. Der Weg zur Reform müßte in der Trennung von Selbsthilfe durch verdientes Einkommen und wirklicher Umverteilung liegen. Außerdem müßte, da die Umverteilung über Marktverfälschung vielfach durch Gegenaktionen anderer Marktverfälscher neutralisiert wird, eine konzertierte Abrüstung[77] zwischen den Gruppen versucht werden, ähnlich den internationalen Zollverhandlungen. Damit würde an die Deregulierungen angeknüpft, die Ludwig Erhard begonnen hat und die seitdem steckengeblieben sind.

D. Wirtschaftspolitik als Gesellschaftspolitik

Aber ist das politische und wirtschaftliche System hierzu lernfähig genug? Wie entwickeln sich überhaupt Regeln und Ordnungen? Bei der eindrucksvollen Evolutionstheorie, die von Hayek hierzu vorgetragen hat, wird nicht immer ganz deutlich, ob es sich um eine Beschreibung gesellschaftlicher Prozesse mit dem Anspruch auf Allgemeingültigkeit handelt oder um einen Appell, nach entsprechenden angelsächsischen Vorbildern Recht allmählich zu suchen, anstatt es zu konstruieren. Sein Kampf gegen den kollektivistischen Weg in die

---

[73] Vgl. *Watrin*, Christian: Zur sozialen Dimension marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: *Streissler*, Erich/*Watrin*, Christian (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen 1980, S. 476-501.

[74] *Müller-Armack:* Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, S. 245.

[75] Gespräch mit dem Handelsblatt, Nr. 119 v. 24./25. 6. 1988, S. S1, Artikel von *Heinacher*, Peter: Die Schulden lieber noch mitschleppen.

[76] Vgl. hierzu *Willgerodt*, Hans: Der Bürger zwischen Selbstverantwortung und sozialer Entmündigung, in: *Zöller*, Michael (Hrsg.): Der Preis der Freiheit. Köln 1988, S. 76-92.

[77] Zur ökonomischen Theorie der Abrüstung vgl. *Buchanan*, James M.: Die Grenzen der Freiheit. Tübingen 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Knechtschaft[78] läßt den Schluß zu, daß er auch Fehlentwicklungen für möglich hält, denen man aktiv entgegentreten muß. In einer liberalen Gesellschaft erhofft er sich allerdings die allmähliche, überwiegend unbewußte Herausbildung von Regeln, Traditionen und Recht, das gefunden und nicht rational aktiv gestaltet werden soll.[79]

Wie sich dieser Suchprozeß konkret im Alltag abspielt, bleibt undeutlich, vor allem, wenn dabei die Vernunft keine oder nur eine geringe Rolle spielen soll.[80] Wenn an die Entwicklung des common law gedacht ist, so werden die daran Beteiligten, insbesondere Richter und Juristen, wohl Präzedenzwirkungen ihres Tuns verständig mit einbeziehen. Sie werden außerdem, entgegen einem modernen liberalen Dogma,[81] aus Endzuständen, die unzuträglich sind, für die künftige Anwendung und Entwicklung von Regeln zu lernen versuchen. Denn sie wissen nicht immer im voraus genau, was die richtigen Prozeduren und die Regeln gerechten Verhaltens sind.[82] Auch kennt von Hayek natürlich noch den regulären Gesetzgeber auch für die allgemeinen Gesetze, die er von den als Gesetze verkleideten Verwaltungsmaßnahmen unterscheidet.[83] Beide, Richter und Gesetzgeber, sollen doch wohl den Verstand, soweit sie über ihn verfügen, nicht verlieren, sondern bei ihrer Tätigkeit anwenden. Die Frage ist nur, ob sie ihn in Fragen der Gesetzgebung überhaupt haben können.

Von Hayek zweifelt daran, soweit es um das Erfassen gesellschaftlicher *Gesamt*vorgänge geht.[84] Gegen einen „Holismus" dieser Art wendet sich auch

[78] *Hayek,* F. A.: Der Weg zur Knechtschaft. München ²1971.

[79] *Hayek,* F. A.: Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs, in: ders.: Freiburger Studien, S. 97-107.

[80] *Hayek,* Law, Legislation and Liberty, Bd. 3, S. 156, wo es über die Geschichte der Zivilisation und Kultur heißt: „To understand this development we must completely discard the conception that man was able to develop culture because he was endowed with reason."

[81] Es handelt sich um den typischen und bei Liberalen häufiger anzutreffenden Fall unzulässigen Denkens in Extremen. Das Nichthinnehmenwollen von Endzuständen, die sich durch freie Entscheidung gebildet haben, muß die Freiheit aufheben. Insoweit haben diese Liberalen recht. Aber das unbegrenzte Hinnehmen einer freien Entscheidung kann zur Einführung der Sklaverei führen und damit ebenfalls die Freiheit aufheben. Weder ist es illiberal, aus falschen Ergebnissen zu lernen, noch ist es illiberal, auf freiheitlichen Methoden zu bestehen. Vgl. aber *Barry:* On Classical Liberalism, S. 88f., der das Beharren auf Freiheit als letztem Wert entgegen Peacock und Rowley für nicht ausreichend hält, um Freiheit zu begründen. Demgegenüber scheint *Vaubel,* Roland: The Philosophical Basis of the Free Society, in: Ordo, Bd. 38, 1987, S. 22f., reiner „consequentialist" zu sein.

[82] Dies ist vor allem gegen die Vorstellung einzuwenden, die Regeln gerechten Verhaltens seien „kulturwissenschaftlich bestimmbar und rekonstruierbar". Vgl. *Schmidtchen,* Dieter: Von der „Road to Serfdom" zu „Law, Legislation and Liberty": Anmerkungen zu F. A. von Hayeks Freiheitskonzept, in: *Jahr,* Günther (Hrsg.): Gedächtnisschrift für Dietrich Schultz. Köln/Berlin/Bonn/München 1987, S. 390f., der allerdings im Anschluß an von Hayek dieses Konzept näher eingrenzt.

[83] Vgl. z. B. *Hayek,* F. A.: Die Verfassung eines freien Staates, in: ders.: Freiburger Studien, S. 199ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Popper, sieht darin die Wurzel eines die ganze Gesellschaft umgestaltenden Utopismus und setzt ihm das Konzept einer „Stückwerk-Technik" entgegen,[85] deren Reichweite geringer sein soll. Auf den ersten Blick scheint ein Konflikt mit dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft vorzuliegen, das einen gesellschaftspolitischen Anspruch erhebt. Alle seine Befürworter betonen mit Eucken die „Interdependenz der Ordnungen"[86] und wenden sich gegen eine punktuelle Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen.[87] Sie befürchten, daß dies nur auf Symptomkuren oder Schlimmeres hinausläuft, jedenfalls Mißerfolge hervorrufen kann. Allerdings verlangt auch Popper, daß sein Stückwerk-Sozialtechniker „die Auswirkungen jeder Maßnahme auf das ‚Ganze' der Gesellschaft nach besten Kräften abzuschätzen hat".[88] Worum es ihm geht, ist die Ablehnung utopischer Totalplanungen der Gesellschaft; darin trifft er sich auch mit Eucken, dessen Kritik an den Saint-Simonisten sein wirtschaftspolitisches Buch durchzieht. Was Eucken unter einer ordnungspolitischen Gesamtentscheidung[89] versteht, ist nicht das, was Popper in erster Linie kritisiert.

Um zu erkennen, in welchem Umfang das Denken in Gesamtordnungen das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft beeinflußt, sind abermals die zugrunde liegenden Wertvorstellungen heranzuziehen. Der Wertrelativismus oder ethische Positivismus, zu dem manche Liberale neigen und der sie zu absurden Ergebnissen führen kann, wird von den Anhängern der Sozialen Marktwirtschaft abgelehnt. Gleichwohl müssen auch die Neoliberalen einen Pluralismus der Werte und einen Wertewandel[90] zulassen, wenn ihnen Freiheit ein dominanter Wert bleiben soll. Sie gehen aber von der unbestreitbaren Tatsache aus, daß keine Gesellschaftsordnung Bestand haben kann, die nicht einen bestimmten Umfang an gemeinsamen Werten aufweist. Es ist das Kennzeichen einer freiheitlichen Ordnung, daß sie diesen Umfang, soweit er zum Fortbestand der Ordnung notwendig ist, im Interesse der Wertungsfreiheit so klein wie möglich hält; das schließt keineswegs aus, daß er in freier Entscheidung der einzelnen tatsächlich weit darüber hinausgeht. Es ist aber nicht einmal eine fruchtbare — auch wissenschaftliche — Diskussion möglich „in the absence of a common scale of ultimate values", um Wilhelm Röpke zu zitieren.[91] Für Recht und Freiheit ist ein Minimum an Einigkeit über Werte notwendig.

---

[84] *Hayek,* F. A.: Law, Legislation and Liberty, Bd. 1. London 1973, S. 11 ff.

[85] *Popper,* Karl R.: Das Elend des Historizismus. Tübingen 1965, S. 14 u. 51 ff.

[86] *Eucken:* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, insbesondere 5. Buch, S. 332 ff.

[87] Ebd., S. 195 u. passim.

[88] *Popper:* Das Elend, S. 55.

[89] *Eucken:* Grundzüge der Wirtschaftspolitik, S. 305 u. passim.

[90] Der Spielraum des Wertewandels in einer freiheitlichen Ordnung wird allerdings überschätzt: *Willgerodt,* Hans: Ansichten über Wertewandel: Falsche Ökonomie und falsche Moral, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 34. Jg., 1985, S. 107-119.

[91] *Röpke,* Wilhelm: A Value Judgement on Value Judgements, in: Revue de la Faculté des Sciences Economiques d'Istanbul, 1942, S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei vielen, die das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft stützen, finden sich naturrechtliche Vorstellungen; aber es handelt sich dabei um ein Naturrecht, das nicht im darwinistischen Urwald von selbst und unbewußt wächst und befolgt wird, sondern ein Kulturrecht, das in Freiheit entstehen soll, nicht rationalistisch konstruiert wird, aber doch sorgfältig gepflegt werden muß.[92] Bei dieser Pflege ist der Zusammenhang der Probleme zu beachten. Die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft waren vornehmlich Synthetiker. Sie suchten den interdisziplinären Zusammenhang, weil ihnen anders die Gesellschaftskrise dieses barbarischen Jahrhunderts nicht erklärbar zu sein schien.[93] Vornehmlich der deutschsprachige Neoliberalismus ist eine Krisenlehre und Kulturkritik, die weder fatalistisch die normative Kraft des Faktischen noch den Aktivismus der Kurzstreckenpragmatiker und der Tyrannen hinzunehmen bereit ist.[94]

Wie eine „good society" aussehen soll (um einen Buchtitel Walter Lippmanns zu nennen[95]), darüber gibt es im Kreise dieser Autoren weniger genaue Auskunft als bei vielen religiösen und pseudoreligiösen Weltverbesserern, die genau „positiv" zu wissen glauben, was dem Volke frommt, und Gleichartiges bei den Liberalen vermissen. Aber was eine bad society ist und was man in Zukunft vermeiden sollte, ist diesen Neoliberalen weitaus deutlicher; dazu ist den Deutschen in diesem Jahrhundert der Teufel ein viel zu guter Bekannter geworden. Die Selbstzerstörung freiheitlicher Systeme haben Autoren wie Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Alfred Müller-Armack, Walter Eucken und Franz Böhm, aber vor allem auch F. A. von Hayek eindringlich geschildert.[96]

Heute wird dieser Krisenlehre vielfach ein Unverständnis gegenüber dem Krisenbegriff entgegengesetzt, weil er nicht ohne Normalitätsvorstellungen, und das heißt: Werturteile, definiert werden kann. Man scheut Werturteile selbst als analytische Annahme, flüchtet sich in sogenannte „positive" Wissenschaft über einen Gegenstand, der es wie die Wirtschaft mit Werten zu tun hat. Aber solche

---

[92] Vor allem Franz Böhm hat dies in Abwehr antiliberaler Strömungen immer wieder betont: „Die antiliberale Rebellion war im Grunde eine Rebellion des Triebes nach Macht und Herrschaft gegen eine Freiheitsordnung, bei der er nicht auf seine Kosten kam... So erklärt sich die Kampfansage gegen die Idee des Rechtsstaates und gegen die Vorstellung pfleghaften, gärtnerischen Regierens." *Böhm,* Franz: Die Idee des Ordo im Denken Walter Euckens, in: ders.: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. Baden-Baden 1980, S. 45.

[93] Eingehend begründet dies *Röpke,* Wilhelm: Vorwort zu: ders.: Civitas humana. Bern/Stuttgart [4]1979.

[94] Vgl. hierzu *Böhm,* Franz/*Eucken,* Walter/*Großmann-Doerth,* Hans: Unsere Aufgabe. Vorwort zur Schriftenreihe Ordnung der Wirtschaft, in: *Lutz,* Friedrich: Das Grundproblem der Geldverfassung. Stuttgart/Berlin 1936, S. VII-XXI.

[95] *Lippmann,* Walter: An Inquiry into the Principles of the Good Society. Boston 1937.

[96] Vgl. außer den genannten Werken *Rüstow,* Alexander: Ortsbestimmung der Gegenwart, Bd. 1-3. Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1950, Erlenbach-Zürich 1952 u. Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auffassungen widersprechen der Wirklichkeit. Werte sind das, womit die Menschen sich am meisten und intensivsten befassen, ob sie das nun wissen und wahrhaben wollen oder nicht. Historiker wissen dies.[97] Die Endogenisierung aller sozialwissenschaftlichen Größen ist an der Freiheit des Menschen zu Werturteilen gescheitert.[98] Die Wertungsfreiheit kann jedoch zu Krisen und katastrophalen Ergebnissen führen. Das müssen sich auch solche Liberale sagen lassen, denen es nur auf liberale Prozesse ankommt, ohne Rücksicht auf das Resultat und damit auf den zugehörigen Wert. Sie müssen, wenn sie ihr Prinzip ausnahmslos anwenden, die Selbstaufhebung der Freiheit dulden, sofern sie nur durch freie Einigung oder rechtlich einwandfreien Mehrheitsbeschluß zustande gekommen ist. Für Rechtspositivisten hat ja Hitler die Macht legal erlangt.[99]

Die Neoliberalen wollen weder ihren Mitbürgern vorschreiben, was sie zu tun haben, noch alle Ergebnisse sozialer Prozesse hinnehmen. Betrachtet man den Katalog gesellschaftspolitischer Maßnahmen, der insbesondere von Müller-Armack[100] und zurückhaltender auch von Wilhelm Röpke,[101] Alexander Rüstow[102] und Ludwig Erhard selbst[103] in das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft eingebracht worden ist, so ist man teils über den Umfang des Vorgeschlagenen erschreckt, teils über dessen Modernität erstaunt. Vieles, was heute verfälscht, ideologisch überzogen, häretisch übersteigert und mit markt- und freiheitsfeindlichem Akzent vorgeschlagen wird, findet sich ohne die üblich gewordenen Hysterien als eine Art Hygieneempfehlung in den Schriften dieser

---

[97] Vgl. Ausführungen des Historikers North über Realität von Ideologien: *North,* Douglass: Theorie des institutionellen Wandels. Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte. Tübingen 1988, Kap. 5, insbesondere S. 51.

[98] Kritisch zu solchen Endogenisierungen schon *Eucken:* Grundsätze der Wirtschaftspolitik, S. 346; gäbe es nur Endogenes, wäre ein nicht opportunistisches Verhalten kaum erklärbar.

[99] Das Problem kann nicht dadurch hinwegdefiniert werden, daß Prozesse, die einen Hitler an die Macht bringen, nachträglich für illiberal erklärt werden. Mit dem Problem ringt auch *Barry:* On Classical Liberalism, S. 12 u. 87f., ohne eine überzeugende Lösung anbieten zu können.

[100] *Müller-Armack,* Alfred: Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: ders.: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, S. 267-291.

[101] In seinen früheren Schriften (etwa Art. Staatsinterventionismus; Gesellschaftskrisis der Gegenwart; Civitas humana) war er optimistischer, was die Möglichkeiten einer solchen Politik angeht, als in seinem Buch „Jenseits von Angebot und Nachfrage", das überwiegend Warnungen enthält.

[102] Er hat schon 1932 den Vorschlag eines „liberalen Interventionismus" gemacht; vgl. *Rüstow,* Alexander: Rede und Antwort. Ludwigsburg 1963, S. 249-258; dort auch ein Verzeichnis seiner Schriften.

[103] Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Die Formierte Gesellschaft. Ludwig Erhards Gedanken zur politischen Ordnung Deutschlands. Reden und Interviews des Bundeskanzlers und bemerkenswerte Stellungnahmen. O.O. (Bonn) o.J. (1966).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Autoren, vom Umweltschutz über dezentralisierende Raumordnung, Anpassungsinterventionen, Förderung der Selbständigkeit und Vermögensstreuung bis zur Bildungsförderung, nicht inflatorischen Konjunkturpolitik und vielem anderen. Als solche Vorstellungen vor Jahrzehnten von diesen Neoliberalen in die Diskussion eingeführt worden sind, sprach man von kleinbürgerlicher Romantik, wo es sich nur um ein schonendes Konzept gleich weit entfernt von Romantikern und Futuristen[104] gehandelt hat. Daß hier heute manches korrekturbedürftig ist und zurückgenommen werden muß, anderes zu konkretisieren bleibt, ändert wenig an der Erwägung, daß es zweckmäßig ist, eine freiheitliche Gesellschaft mit strukturellen Stabilisatoren zu versehen, so daß sie nicht bei der geringsten Störung einschließlich Fehlern der Politik aus dem Gleichgewicht gerät.

E. Nationalökonomische Grundlagen

Die Hauptleistung dieser Autoren liegt jedoch darin, daß sie die Theorie der wirtschaftlichen Krisen als Ordnungskrisen wiederbelebt und dem marxistischen Meinungsmonopol entrissen haben. Zwar sind Wilhelm Röpke und Alfred Müller-Armack zunächst auch Konjunkturtheoretiker gewesen und haben teilweise Konzepte vertreten, die ihrer Zeit weit vorauseilten.[105] Für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft ist dies aber nur insofern wichtig, als sie die Verbindung von Kreislauf und Ordnung der Wirtschaft ständig im Auge behalten haben. Beide haben Erhard darin unterstützt, eine vom Ausland geforderte, damals moderne inflatorische Anregungspolitik zu verhindern.[106] Auf dem Wege von der „zurückgestauten" zur „importierten" Inflation, zwei von Röpke in Umlauf gesetzte Begriffe,[107] galt der Geldwertsicherung eine ständige Sorge. Das Hauptgewicht der Argumentation wurde jedoch auf eine

---

[104] *Röpke,* Wilhelm: Zwischen Romantikern und Futuristen, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 772 v. 25. 2. 1965.

[105] Röpke vertrat 1931 als Mitglied der Braunskommission das Konzept einer aktiven Konjunkturpolitik durch Kreditexpansion und staatliche „Initialzündung" (ein von ihm geprägter Terminus), vgl. *Röpke,* Wilhelm: Ein Weg aus der Krise, in: Frankfurter Zeitung Nr. 336 vom 7. Mai 1931; vgl. auch *Röpke,* Wilhelm: Praktische Konjunkturpolitik. Die Arbeit der Brauns-Kommission, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 34, Okt. 1931, S. 423-464. *Müller-Armack,* Alfred: Art. Konjunkturforschung und Konjunkturpolitik, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Ergänzungsband. Jena [4]1929, S. 645-677, wo er zwar Sympathie für den schöpferischen Kredit zeigt, den Beschäftigungsgrad auf hohem Niveau halten will, aber das Überschäumen der Konjunktur möglichst früh zu Anfang des Aufschwungs verhindern will und von Keynes stammende Expansionsrezepte ablehnt (S. 665f.).

[106] Vgl. z.B. *Röpke,* Wilhelm: „Vollbeschäftigung", eine trügerische Lösung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 15. März 1950, S. 143-146; *Balogh,* Thomas / *Wagenführ,* Rolf: Antwort an Wilhelm Röpke, sowie *Röpke,* Wilhelm: Erwiderung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 1. Juni 1950, S. 262-265.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lehre von der Transformation von Wirtschaftsordnungen gelegt. Wie sich, beginnend mit der deutschen Devisenzwangswirtschaft nach 1934, ein marktwirtschaftliches System über Interventionsketten und monetäre Expansion in eine zentralgeleitete Volkswirtschaft verwandelt, wurde genauer untersucht.[108]

Hierzu wird vielfach angemerkt, solche Transformationsprozesse seien nicht notwendig, sondern könnten in Gestalt von Mischungen an irgendeiner Stelle sistiert werden, so daß der Untergang der Marktwirtschaft nicht zwangsläufig sei. Es handele sich also um falsifizierte Theorien. Der Einwand überzeugt nicht, denn die Möglichkeit von Mischungen wurde keineswegs geleugnet, aber ihre Ineffizienz untersucht und daraus eine Tendenz zur Transformation abgeleitet, wie sie in zahllosen Fällen beobachtet worden ist. Man hätte außerdem die durchaus differenzierten Darstellungen der Neoliberalen zu diesem Problem nachlesen können. So hat z. B. Wilhelm Röpke in seinem Regierungsgutachten von 1950 den Außenhandel, den Devisenmarkt und den Kapitalmarkt als lebenswichtige Nervenzentren genannt, die nicht kollektivistisch reguliert werden dürfen, wenn die Marktwirtschaft funktionsfähig bleiben soll, während von der Wohnungszwangswirtschaft, so bedenklich sie sein möge, keine die Gesamtordnung in Frage stellende Wirkung ausgehe.[109] Es gehört zu den bedeutendsten Verdiensten der Erhardschen Politik, durch Befreiung des Außenhandels, Freigabe des internationalen Zahlungsverkehrs und Deregulierung des Kapitalmarktes diesem Rat gefolgt zu sein.

Die Neoliberalen, insbesondere Eucken,[110] haben sich aber auch umgekehrt eingehend mit dem Zerfall einer Zentralverwaltungswirtschaft auseinandergesetzt. Man fühlt sich an moderne Transaktionskostenlehren erinnert, wenn man diese Schilderungen liest, aus denen hervorgeht, wie und weshalb ein gesellschaftswirtschaftliches System zu eigenwirtschaftlichen Formen degeneriert, falls weder eine Marktwirtschaft noch eine funktionierende Zentralverwaltungswirtschaft mit ihrem Herrschaftsapparat zugelassen wird. So haben Ordoliberale heute keine Schwierigkeiten, den jetzigen Zustand der polnischen Wirtschaft zu erklären.[111] Man liest ferner nicht ohne Verblüffung, wie Franz Böhm im

---

[107] *Röpke,* Wilhelm: Offene und zurückgestaute Inflation, in: Kyklos, Bd. 1, 1947, S. 57-71. *Röpke,* Wilhelm: Das Dilemma der importierten Inflation, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 2128 v. 28. 7. 1956; vgl. auch *Röpke,* Wilhelm: Gegen die Brandung. Erlenbach-Zürich/Stuttgart 1959, S. 162-173 u. 291-306.

[108] Z. B. *Meyer,* F. W.: Geldpolitik, Vollbeschäftigung und Wirtschaftsordnung, in: Ordo, Bd. 1, 1948, S. 91-124; *Röpke,* Wilhelm: Der eiserne Vorhang des Geldes, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 15. Juni 1949, S. 278-281.

[109] *Röpke:* Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig?, S. 23.

[110] *Eucken,* Walter: Deutschland vor und nach der Währungsreform, in: *Hunold,* Albert (Hrsg.): Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft. Erlenbach-Zürich 1951, S. 134-183.

[111] Vgl. *Schüller,* Alfred: Die Verschuldungskrise Polens als Ordnungsproblem, in: Ordo, Bd. 33, 1982, S. 3-38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Jahre 1950 die heute sich anbahnende Transformation der sowjetischen Zentralverwaltungswirtschaft begründet und vorausgesagt hat.[112]

Wenige Worte sind angebracht zu den tatsächlichen oder vermeintlichen Theoriedefiziten, die man am Konzept der Sozialen Marktwirtschaft oder seiner Promotoren entdeckt zu haben glaubt. Da ist zunächst die These, die Begründer hätten „fast keine Theorie"[113] oder, wenn überhaupt, eine falsche, nämlich die neoklassische Gleichgewichtstheorie, herangezogen.[114] Diese Behauptungen sind angesichts zahlreicher das Gegenteil beweisender Schriften reichlich schlicht zu nennen. Außerdem wird übersehen, daß zur Zeit der Reform von 1948 das Hauptproblem kein keynesianisches Aktivitätsproblem gewesen ist, sondern ein Problem des Kapitalmangels, der Flaschenhälse und der Fehllenkung von Produktionsmitteln.[115] Für die Lösung von Allokationsproblemen ist aber die Gleichgewichtsanalyse durchaus leistungsfähig. Ein weiterer Kritikpunkt ist merkwürdig: Wie man angesichts der Veröffentlichungen von Franz Böhm und seinen Schülern meinen kann, das Verhältnis von Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung sei nicht ins Visier geraten, obwohl Hauptschriften dieses Kreises eben diesen Titel tragen, ist unerfindlich.[116] Sonderbar ist auch die Äußerung, man habe über keine Theorie des institutionellen Wandels verfügt,[117] wo eben dies bei den Promotoren der Sozialen Marktwirtschaft das beherrschende Thema gewesen ist.

Selbstverständlich ist das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft, wie alle liberalen Konzepte, in dem geschilderten Sinne offen. Außerdem ist es lückenhaft. Zum Beispiel ist mindestens zweifelhaft, ob die Tarifautonomie am Arbeitsmarkt schon die passende Antwort auf die Ordnungsfrage dieses wichtigsten Marktes darstellt. Das Preisbildungsverfahren ist dort nach dem Rezept eines regulierten Bürgerkrieges, Duells oder Gottesurteils organisiert[118] und versagt offenkundig vor dem Beschäftigungsproblem.

---

[112] *Böhm:* Die Idee des Ordo, S. 20f.

[113] *Borchardt:* Die Konzeption, S. 42f.

[114] Ähnlich *Streissler,* Erich: Kritik des neoklassischen Gleichgewichtsansatzes als Rechtfertigung marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: *Streissler / Watrin* (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen, S. 39, der aber, S. 63, einräumt, daß Euckens Buch „Die Grundlagen der Nationalökonomie" keineswegs neoklassisch sei.

[115] Wie Anm. 108.

[116] *Böhm,* Franz: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung; zuerst 1950, wieder in: ders.: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, S. 53-103; *Mestmäcker,* Ernst-Joachim: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, in: *Sauermann / Mestmäcker* (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, S. 383-419.

[117] *Borchardt:* Die Konzeption, S. 42f.

[118] Vgl. hierzu *Hanau,* Peter: Aussperrung und Kampfparität, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 27. Jg., 1978, S. 173-194; *Willgerodt,* Hans: Volkswirtschaftliche Überlegungen zum Problem des Arbeitskampfes, in: Wirtschaftspolitische Chronik, 27. Jg., 1978, S. 195-215.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

F. Fazit: Das rechte Verhältnis von Wissen, Macht und Verantwortung

Zum Abschluß ist es notwendig, noch einmal auf zwei zentrale Kontroversen einzugehen. Zunächst ist zu fragen: Kann man mit Hilfe der Staatsgewalt eine Wirtschaftsordnung wählen oder durchsetzen? Die deutsche Erfahrung von 1948 zeigt, daß dies möglich ist. Ausländische Beispiele von Deregulierung und Liberalisierung der Wirtschaft beweisen, daß das kein Einzelfall sein muß. Mit liberalen Konzepten können Wahlen gewonnen werden; liberale Ordnungspolitik ist möglich und kein Widerspruch in sich selbst.

Insbesondere Eucken ist jedoch vorgeworfen worden, er verlange hier viel, ja zuviel vom Staat. Aber was verlangen diejenigen vom Staat, die an dem Vorhaben mit Sicherheit scheitern müssen, einen Minimalstaat durchzusetzen? Schließen sie das Konzept Euckens aus, dann bleibt ihnen nur der überlastete pluralistische Gefälligkeits- und Wahlbestechungsstaat, den die neue politische Ökonomie beschreibt. Gemessen daran verlangen Eucken und selbst Müller-Armack vom Staat viel weniger.

Auch eine weitere Kontroverse ist wichtig: Hinter der Tat Ludwig Erhards stand nicht atheoretisches Würfelspiel, sondern Wissen und Werten. Beides ist umstritten. Von Hayek hat uns in sokratischer Weisheit vor der Anmaßung von Wissen und vor dem Konstruktivismus gewarnt.[119] Wir könnten die Ordnung, in der wir leben, nicht ausreichend verstehen. Trifft dies in umfassender Weise zu, dann können wir sie auch nicht in dem Sinne wählen, daß wir dabei wissen, was wir tun. Müssen wir, wie er nahezulegen scheint, auf einen Darwinismus der Regeln warten, bei dem die Völker untergehen, die weniger gute Regeln entwickelt haben, während solche mit besseren Regeln sich mehren? Die Weltgeschichte hat noch keinen abschließenden Beweis dafür geliefert, daß die Tyrannei von selbst zugrunde geht. Jedenfalls empfiehlt es sich, ihrem Untergang mit allen Kräften auch des Verstandes nachzuhelfen. Im übrigen haben politische und wirtschaftliche Ordnungen auf die Dauer eher Bestand, wenn die Bevölkerung mindestens den Sinn ihrer Grundstrukturen einigermaßen begreift, und es kann Aufgabe der Wissenschaft sein, hierbei mitzuhelfen.

Solange allerdings, wie auch von Hayek immer wieder betont, die Entwicklung der Gesellschaft als offen angesehen werden muß, kann es niemals ein *vollständiges* prognostisches Wissen darüber geben, wie diese Entwicklung verlaufen wird. Wer dies bestreitet, muß sich Anmaßung von Wissen[120] zurechnen lassen.

Wird auf der anderen Seite die Entwicklung der Wirtschaftsordnung einem völlig unerklärlichen, unverstehbaren spontanen Prozeß ausgeliefert, dessen

---

[119] *Hayek*, F. A. von: Die Überheblichkeit der Vernunft. Hanns-Martin-Schleyer-Preis 1984 und 1985. Köln 1985, S. 47-55.

[120] *Hayek*, F. A. von: Die Anmaßung von Wissen, in: Ordo, Bd. 26, 1975, S. 12-21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Richtung niemand kennt, dann glauben mindestens die Promotoren der Sozialen Marktwirtschaft, daß es sich um eine Täuschung über eigenes Unwissen handelt. Sie bieten vor allem ihr Wissen über Krisen an, zu denen ein solcher sich völlig selbst überlassener Prozeß führen kann.

Wer völlig determiniert ist, kann ebensowenig werten wie der völlig Unwissende, denn Werten heißt messen an Alternativen, die der Determinierte nicht hat und der völlig Unwissende nicht kennt. Beide können keine absichtsvolle Wahl treffen. Diejenigen, die glauben, durch intensives Forschen im Rahmen „positiver" Nationalökonomie der wirtschaftlichen Wirklichkeit schließlich *volle* Determiniertheit nachweisen zu können, wären auch selbst der Wertung enthoben, denn alle Größen wären endogenisiert. Auf der anderen Seite stehen jene, die nur wissen, daß wir nichts wissen können. Der Weg geht dann von der Wertunabhängigkeit endogen bestimmter Wirtschaft, der damit verbundenen Leugnung der Freiheit und der Anmaßung deterministischen Wissens über den Agnostizismus und die Anmaßung von Unwissen zur Wertlosigkeit der Nationalökonomie als Wissenschaft.

Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft hält demgegenüber die Mitte zwischen Notwendigkeit und Freiheit.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bedingungen für die Durchsetzung ordnungspolitischer Grundentscheidungen nach dem Zweiten Weltkrieg

Von *Werner Kaltefleiter,* Kiel

A. Fragestellung

„Die Folge der Verhältniswahl ist die Unmöglichkeit des parlamentarischen Regierungssystems; parlamentarisches System und Proporz schließen sich gegenseitig aus... Ich ... fürchte, daß wir einen Zustand schaffen, der nur durch einen späteren Staatsstreich wieder ausgeglichen werden kann."[1] Was soll diese wahrhaft prophetische Aussage Friedrich Naumanns nach der Einführung der Verhältniswahl durch den Rat der Volksbeauftragten 1918 am Anfang einer Analyse der ordnungspolitischen Reformfähigkeit des deutschen politischen Systems nach dem Zweiten Weltkrieg? Die Antwort ist einfach: Naumann hat die Hypothese formuliert, daß demokratischen Systemen die Fähigkeit — zumindest unter bestimmten Bedingungen — zur ordnungspolitischen Reform fehlt. Wird diese Hypothese durch die Erfahrungen nach 1945 bestätigt oder widerlegt? Das empirische Material zur Prüfung dieser Hypothese ist die Neuordnung der deutschen Wirtschaft, die mit der Währungsreform von 1948 begann. Dabei sind zwei Phasen zu unterscheiden: die erste, in der deutsche Wirtschaftspolitik unter der alliierten Verantwortung einer Militärregierung, die zweite, in der sie unter den Bedingungen eines parlamentarischen Systems gestaltet wurde.

B. Die Ordnungsreform von 1948

Die Reform der Währung[2] vom 20. Juni 1948 leitete nicht nur eine tiefgreifende Umstrukturierung der deutschen Wirtschaft, sondern auch der deutschen Gesellschaft ein. Sie ist mit dem Namen Ludwig Erhards untrennbar verbunden, obgleich die zeitgeschichtliche Forschung gezeigt hat, daß die Initiative der Alliierten, insbesondere der Amerikaner, für den Zeitpunkt wie für die Ausgestaltung der Reform von wesentlicher Bedeutung war. Eindeutig das Werk Ludwig Erhards und weniger Mitarbeiter war dagegen die anschließende Reform der Wirtschaftsordnung. Nachhaltige Wirkungen dieser Reformen auf

[1] *Heuß,* Th.: Friedrich Naumann. Der Mann, das Werk, die Zeit. Stuttgart/Berlin 1937, S. 608/609.

[2] Für einen zeitgeschichtlichen Überblick siehe *Buchheim,* Ch.: Die Währungsreform 1948 in Westdeutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Heft 2, 1988, S. 189ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die deutsche Politik lassen sich nachweisen. Die Währungsreform war viel mehr als ein wirtschaftspolitisches Handeln, sie war ein erster Schritt zu einer umfassenden ordnungspolitischen Reform.

Was mit der Einführung der Deutschen Mark begann, wurde mit der Aufhebung der meisten Preiskontrollen und Bewirtschaftungsvorschriften fortgesetzt.[3] Hinzu kamen Leistungsanreize in Form der Senkung der direkten Steuern, Steuerbefreiung für Überstunden, großzügige Abschreibungsmöglichkeiten und Steuervergünstigungen für nicht ausgeschüttete Gewinne.[4] Damit waren die Grundlagen für eine marktwirtschaftliche Ordnung gelegt, die dann durch die „Rückkehr zum Weltmarkt", d. h. die Liberalisierung des Außenhandels und die Herstellung der Konvertibilität der Deutschen Mark, außenwirtschaftlich ergänzt wurde.[5]

Diese Maßnahmen erfolgten zum großen Teil vor dem Entstehen der Bundesrepublik Deutschland, also unter der Verantwortung einer Militärregierung, aber damit waren die Wirtschafts- und Gesellschaftsreformen noch nicht abgeschlossen. Weitere wichtige Schritte waren die Errichtung der Deutschen Bundesbank, das Gesetz gegen die Wettbewerbsbeschränkung, kurz „Kartellgesetz" genannt, und die weitere außenwirtschaftliche Öffnung. Schließlich kamen auch gewisse Grundelemente des sozialen Ausgleichs wie der Lastenausgleich hinzu. Dies waren wichtige Reformgesetze, die erst am Ende der ersten bzw. zweiten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, also unter den Bedingungen einer parlamentarischen Demokratie, verabschiedet wurden. Aber auch damit waren die Reformen noch nicht abgeschlossen. Das Kartellgesetz mußte später u. a. durch die Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand und eine schärfere Fusionskontrolle erweitert werden. Außerdem hatte Erhard bei der Aufhebung der Preiskontrollen und der Bewirtschaftung zwei wesentliche Bereiche ausgelassen: den Agrarsektor und den Wohnungssektor. In beiden Bereichen werden die Gesetze des Marktes auch heute noch nicht oder nur in eingeschränktem Umfang beachtet.

Mit diesen grundsätzlichen Reformen wurde erstmalig in der deutschen Geschichte eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung geschaffen. Anders als im 19. Jahrhundert und in der Weimarer Republik besteht diese Ordnung aus einem theoretisch fundierten Konzept des Neo-Liberalismus. Es war nicht einfach die Wiedereinführung „kapitalistischer" Kräfte,[6] sondern die Schaffung

---

[3] Vgl. dazu das „Gesetz über die Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform" vom 24. 6. 1948.

[4] Eingehend dazu *Möller*, H.: Die westdeutsche Währungsreform 1948, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975. Frankfurt 1975, S. 451 ff.

[5] Vgl. dazu *Erhard*, L.: Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt. Düsseldorf 1953.

[6] Der Begriff Kapitalismus zur Kennzeichnung einer modernen Wirtschaftsordnung ist irreführend. Er basiert auf der Annahme, daß der Gegensatz von Arbeit und Kapital eine Wirtschaftsordnung kennzeichnet. Dies ist theoretisch und empirisch falsch. Empirisch,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eines konsistenten ordnungspolitischen Rahmens, der die natürlichen Triebkräfte menschlichen Handelns in die gewünschte Richtung lenkt: Der Eigennutz ist die Triebkraft des wirtschaftlichen Handelns aller beteiligten Wirtschaftssubjekte. Dies gilt für den klassischen Kapitalismus wie für eine moderne Marktwirtschaft — nicht jedoch für den Sozialismus, der deshalb auch nicht funktioniert. In der modernen Marktwirtschaft, wie Erhard sie schuf, werden diese Kräfte des Eigennutzes durch die Sicherung des Wettbewerbs darauf ausgerichtet, daß sie eine optimale Versorgung zu niedrigen Preisen garantieren.

Daß dies nicht Theorie, sondern Wirklichkeit ist, bestätigt die Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland nachhaltig. Das sogenannte „Wirtschaftswunder" ist der Beweis schlechthin. Ergänzende Hinweise auf das bedeutende Humankapital und die Kapitalhilfe durch den Marshallplan sind richtig; sie tangieren die Kernaussage jedoch nicht. Das Humankapital war in der DDR nahezu identisch. Auch Großbritannien verfügte über ein erhebliches Humankapital, und die Kapitalhilfe, die Großbritannien aus dem Marshallplan erhalten hatte, war nicht geringer. Dennoch ist der Unterschied in der wirtschaftlichen Entwicklung frappierend.[7] Auf die Ordnung kommt es an.[8]

Dies wird gerade auch durch die Erfahrung bestätigt, die mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten seit Mitte der sechziger Jahre gemacht wurde. Zunächst gehören die aus der marktwirtschaftlichen Ordnung herausgenommenen Bereiche, also der Agrar- und Wohnungssektor, zu den langfristigen Problembereichen der deutschen Wirtschaft. Zu ihnen gesellten sich später jene Sektoren, z. B. Kohle, Stahl, Werften, in denen man — aus welchen politischen Gründen auch immer — die ordnende Kraft des Wettbewerbs durch Subventionen ausschaltete. Insgesamt wurde die ordnende Kraft des Wettbewerbs durch eine wachsende

---

weil die weitgehende Eigentumsstreuung auch an den Produktionsmitteln in einer modernen Gesellschaft, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland, den Gegensatz aufgehoben hat. Theoretisch ist der Begriff falsch, weil das wichtigste Merkmal, das dieser Ordnung ihre Dynamik gibt, die dezentrale Planung und die Koordination unzähliger Einzelpläne von Konsumenten, Sparern, Investoren, Produzenten und Anbietern von Arbeitskraft durch den Markt ist. Dem steht der — nicht funktionierende — Versuch weitgehender zentraler Planung in den sogenannten sozialistischen Ländern gegenüber.

[7] Nicht weniger anschaulich ist der Vergleich zur Entwicklung in der französischen Besatzungszone, die zwar an der Währungsreform teilnahm, für die aber Erhards Liberalisierungspolitik nicht galt, da sich zu diesem Zeitpunkt nur die amerikanische und die britische Besatzungszone zur Bizone, deren Wirtschaftsdirektor Erhard war, zusammengeschlossen hatten. Während trotz der Währungsreform in der französischen Zone sich kaum eine wirtschaftliche Belebung ergab, wurde das „Wirtschaftswunder" in der Bizone unverzüglich erkennbar. Für Einzelheiten siehe *Buchheim*, S. 201 f.

[8] Anderer Auffassung ist *Abelshauser*, W.: Wirtschaft in Westdeutschland. Stuttgart 1975, die jedoch inzwischen als weitgehend widerlegt betrachtet werden kann. Siehe dazu *Buchheim*, S. 225, sowie den Überblick bei *Watrin*, Ch.: Alfred Müller-Armack, in: *Henning*, F.-W. (Hrsg.): Kölner Volkswirte und Sozialwissenschaftler. Köln/Wien 1988, S. 553. Für eine systematische Auseinandersetzung mit Abelshauser siehe auch *Klump*, R.: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zahl von Fusionen begrenzt. Bis Anfang der siebziger Jahre sorgten darüber hinaus unrealistische Wechselkurse, die die DM unterbewerteten und damit eine allgemeine Subvention der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft darstellten, dafür, daß rechtzeitige Strukturanpassungen verzögert wurden. Dabei ist es politisch wichtig, daß die Festsetzung der Wechselkurse Kompetenz der politischen Institution Bundesregierung und nicht der weitgehend unabhängigen Bundesbank ist.[9]

Unter ordnungspolitischem Aspekt nicht weniger bedeutsam ist der Auf- und Ausbau des Sozialsystems. Die wirtschaftliche Entwicklung hat die Grundlagen für den Aufbau eines Sozialsystems gelegt, das auch denjenigen, die aus welchen Gründen auch immer im Wettbewerb nicht bestehen können, eine soziale Absicherung garantiert. So wurde das neoliberale Konzept zur sozialen Marktwirtschaft, ein Begriff, den Erhards späterer Staatssekretär Alfred Müller-Armack prägte. Die wichtigsten Meilensteine waren hier der Lastenausgleich und die Rentenreform von 1957.

Von neoliberaler Seite ist allerdings auch kritisiert worden, daß diese soziale Komponente zu einem trojanischen Pferd für die marktwirtschaftliche Ordnung werden könnte.[10] Dem ist zunächst entgegenzuhalten, daß die Ausgangssituation von 1948, die Zerstörung des Landes und die weitgehende Verarmung seiner Bevölkerung, derartige soziale Ausgleichsmechanismen verlangte.[11] Ohne sie wäre eine Akzeptanz der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht erreichbar gewesen. Es sei nur daran erinnert, daß noch bis 1952 sich in zahlreichen Repräsentativbefragungen eine Mehrheit der Bevölkerung gegen die marktwirtschaftliche Ordnung aussprach. Die Gewerkschaften liefen Sturm gegen Erhards ordnungspolitisches Konzept.[12]

Allerdings ist nicht zu übersehen, daß inzwischen die Wucherungen dieses Sozialsystems nicht nur seine Finanzierbarkeit in Frage gestellt haben, sondern auch leistungshemmend wirken. Je geringer mit wachsendem Wohlstand die Notwendigkeit der sozialen Komponente wurde, um so stärker wurde sie ausgebaut. Dies entspricht zwar keiner ordnungspolitischen Logik, aber folgt der Eigendynamik sich füllender öffentlicher Kassen. Ludwig Erhard hat diese Gefahr frühzeitig erkannt: „Die soziale Marktwirtschaft kann nicht gedeihen, wenn die ihr zugrunde liegende geistige Haltung, d. h. also die Bereitschaft, für das eigene Schicksal Verantwortung zu tragen, und aus dem Streben nach

---

[9] Vgl. *Klump*, S. 81 ff., der sogar von einem „ordnungspolitischen Wandel" in der Bundesrepublik spricht.

[10] Hier ist in erster Linie auf die vielfältige Kritik von Hayeks zu verweisen.

[11] Vgl. *Winkel*, H.: Wirtschaftsgeschichte Deutschlands 1945-1965, in: *Albers*, W. u. a. (Hrsg.): Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 9. Stuttgart/New York/Tübingen/Göttingen/Zürich 1982, S. 109.

[12] Vgl. *Kaltefleiter*, W.: Wirtschaft und Politik in Deutschland. Köln/Opladen ²1968, S. 103.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leistungssteigerung an einem ehrlichen freien Wettbewerb teilzunehmen, durch vermeintlich soziale Maßnahmen auf benachbarten Gebieten zum Absterben verurteilt wird."[13]

Genau dies aber ist seit Anfang der sechziger Jahre geschehen, wie sich an der Veränderung im deutschen Wertesystem leicht ablesen läßt.[14] Aus dieser Erkenntnis folgt, daß gerade in Zeiten einer florierenden Wirtschaft eine ständige Steuersenkung Voraussetzung ist, um insbesondere ordnungspolitische Sündenfälle zu vermeiden. Insbesondere die Explosion der Staatsquote von 1970 ca. 37 Prozent auf fast 50 Prozent Anfang der achtziger Jahre bestätigt die neoliberalen Befürchtungen. Der nach 1982 eingeleitete Kurs der Konsolidierung der öffentlichen Finanzen auch durch Korrekturen in der sozialen Komponente ist ein erster, allerdings noch bescheidener, Schritt in die richtige Richtung, der durch weitere mutige Schritte dieser Art fortgesetzt werden muß, wenn die Dynamik einer freien Wirtschaft wieder hergestellt werden soll. Die Krisis des Sozialsystems, insbesondere des Gesundheitssystems, wird nur durch die Öffnung zu marktwirtschaftlichen Regelungen, nicht durch mehr Dirigismus zu überwinden sein.

Weitere Beispiele für ordnungspolitische Inkonsistenzen sind die Einführung der Mitbestimmung, insbesondere die paritätische in der Montanindustrie. Sie war auch ein Zugeständnis an eine andere Ordnungskonzeption. Sie entsprach einer alten Forderung der Gewerkschaften und war zunächst mit der britischen (Labour-)Regierung ausgehandelt worden. Adenauer akzeptierte gegen starke Kräfte, zu denen Erhard gehörte, diese Regelung ohne ordnungspolitische Rücksichtnahme aus pragmatischen Gründen. Da die SPD die Forderungen der Gewerkschaften natürlich mittrug, hatten die ordnungspolitischen Bedenken keine Chance, das Gesetz zu verhindern. Hans-Peter Schwarz stellt lapidar fest: „Die SPD aber beschaffte dem Kanzler die Stimmen (für die Verabschiedung der Mitbestimmungsgesetzgebung im Deutschen Bundestag, d. Verf.), die er brauchte, um bei seinen künftigen außen- und innenpolitischen Unternehmungen die Gewerkschaften bei Laune zu halten."[15]

Ähnliches gilt für zahlreiche Reglementierungen bis hin zum Ladenschlußgesetz: Gerade dieses Ladenschlußgesetz ist ein interessantes Beispiel für die Wirkungen solcher Konzessionen an andere Ordnungsformen, so unwichtig letztlich dieses Gesetz erscheint. Die Verödung fast aller deutschen Städte ab spätestens 19 Uhr ist z. B. eine unmittelbare Folge dieses Gesetzes, das Ausfluß

---

[13] *Erhard*, L.: Wohlstand für Alle. Schuldorf 1957, S. 256. Auf S. 254 kritisierte er „die Blindheit und die intellektuelle Fahrlässigkeit, mit der wir auf den Versorgungs- und Wohlfahrtsstaat zusteuern".

[14] Vgl. *Kaltefleiter*, W.: Changes in Social Values: The Example of the Federal Republic of Germany, in: Structural Change: The Challenge to Industrial Societies. Berlin / Heidelberg 1986.

[15] *Schwarz*, H.-P.: Die Ära Adenauer 1949-1957. Wiesbaden 1981, S. 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eines bürokratischen Reglementierungswahns ist, der sich inzwischen ein kaum mehr aufhebbares Netz von Interessen und Verflechtungen unterschiedlicher Prägung geschaffen hat, die eine marktwirtschaftliche Orientierung fast unmöglich machen.[16]

Zu den ordnungspolitisch weniger konsistenten Gesetzen gehört auch das Kartellgesetz, das nach schwersten Auseinandersetzungen gerade auch gegen den Widerstand der deutschen Wirtschaft erst 1957 verabschiedet wurde[17] und dessen Verwässerung an den zahlreichen Novellierungen am besten zu erkennen ist. Auch das fast gleichzeitig verabschiedete Bundesbankgesetz hat zwar im internationalen Vergleich der Deutschen Bundesbank beachtliche Unabhängigkeit verschafft, aber gemessen an der Vorgängerinstitution, der Bank Deutscher Länder aus der vorparlamentarischen Phase, ist sie, insbesondere was die Bestellung des Präsidiums betrifft, doch deutlich eingeschränkt.[18] Diese ordnungspolitische Inkonsistenz zeigt sich auch an der für die Öffnung Deutschlands gegenüber dem Weltmarkt so wichtigen Zollpolitik. Erhard schreibt: „So wurden zwar nach monatelangen Auseinandersetzungen in Regierungen und Parlamenten ab 1. April 1955 Zollsenkungen, aber nicht in dem von mir gewünschten und als notwendig erachteten Ausmaße verkündet."[19] An anderer Stelle schreibt Erhard über die ordnungspolitischen Auseinandersetzungen jener Jahre, daß er mit seinen „Vorschlägen immer nur teilweise und oft zu spät durchdrang."[20]

Zusammenfassend kann man also feststellen, daß sowohl die im internationalen Vergleich so bemerkenswerte Wachstumsphase wie die dann folgende Wachstumsschwäche wesentlich ordnungspolitisch bedingt sind und daß die ordnungspolitische Konsistenz nach 1949 nicht gewährleistet war. Die Betonung dieser ordnungspolitischen Komponente bedeutet natürlich keine monokausale Erklärung: So wie der Marshallplan in der ersten Phase waren die Ölpreissteigerungen in der zweiten Phase wichtig, um nur zwei Beispiele herauszugreifen.

---

[16] Es bleibt anzumerken, daß schon Ludwig Erhard sich dem Ladenschlußgesetz — vergeblich — widersetzt hat. Seine Begründung: „All dies gehört zu dem Mittel, es sich bequem machen zu wollen, um bei wachsenden Erträgen zugleich ein sicheres Leben führen zu können" (*Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 166) — eine Feststellung, die ebenso für die Geschäftsleute wie für die Gewerkschaften gilt.

[17] Vgl. schon *Rasch,* H.: Wettbewerbsbeschränkungen, Kartell- und Monopolrecht. Berlin 1958, S. 6f.

[18] Vgl. *Kaiser,* R. H.: Bundesbankautonomie — Möglichkeiten und Grenzen einer unabhängigen Politik. Frankfurt 1980; *Uhlenbruck,* D.: Die verfassungsmäßige Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank und ihre Grenzen. Köln 1967; sowie *Duwendack,* D. (Hrsg.): Macht und Ohnmacht der Bundesbank. Frankfurt 1973, hier insbesondere die Beiträge von H. J. *Arndt* und L. *Poullain,* S. 15f. und S. 36f.

[19] *Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 95.

[20] *Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 69.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Gesellschaftliche und politische Folgen der Reform

Die wirtschaftliche Entwicklung und die Grundlagen des damit verbundenen Sozialsystems, also das Konzept der sozialen Marktwirtschaft, haben die gesellschaftliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland tiefgreifend verändert. Zunächst ist auf den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Marktwirtschaft und Demokratie zu verweisen, die Interdependenz der Ordnungsformen, wie schon Walter Eucken formuliert hat.[21] In seiner Rundfunkansprache am 21. Juni 1948 formulierte Erhard diesen Zusammenhang auf seine Art: „Der deutsche Staatsbürger wird erst dann wieder zu seiner Würde zurückfinden und sich aus innerem Erleben zur Demokratie bekennen können, wenn er in keiner Amtsstube mehr seinen Rücken krümmen braucht."[22] Das war der politische Sinn der Aufhebung der Reglementierungen. Um noch einmal Ludwig Erhard zu zitieren: „Demokratie und freie Wirtschaft gehören logisch ebenso zusammen wie Diktatur und Staatswirtschaft."[23]

Der rasch wachsende Wohlstand als Folge der neuen Wirtschaftsordnung ermöglichte die Integration von über 10 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen. Er nivellierte die sozialen Gegensätze.[24] Die Neo-Marxisten, die diesen Tatbestand als „relative Verelendung" bezeichnen, nehmen nicht zur Kenntnis, daß die Steigerung des Lebensstandards auch für die Bezieher vergleichsweise niedriger Einkommen zu einem in der Geschichte zuvor nie erreichten Wohlstandsniveau bei der überwältigenden Mehrheit der deutschen Bevölkerung geführt hat. Dies hat zur Folge, daß schon die Terminologie, erst recht die Denkansätze jener Konzepte, die aus der Auseinandersetzung mit der Massenarmut der frühen Industrialisierung entstanden sind — und zu denen Marxismus und Sozialismus in ihren vielfältigen Ausdrucksformen gehören —, keinen Bezug zur deutschen Wirklichkeit der Gegenwart haben. Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß dann alle Versuche, vor allem wieder seit Mitte der siebziger Jahre, den Sozialneid zu schüren, an der Wirklichkeit des Massenwohlstandes gescheitert sind. Dies wurde besonders deutlich, als Ende der siebziger Jahre wieder bedeutende Arbeitslosigkeit entstanden war — als Folge von Sünden gegen die marktwirtschaftliche Ordnung —, dies aber zu keinerlei politischen Radikalisierungen führte.

Zu diesen gesellschaftlichen Auswirkungen kamen die politischen hinzu. Die Transformation des deutschen Parteiensystems von einem Vielparteiensystem Weimarer Provenienz in der ersten Bundestagswahl 1949 zu einem bipolaren

---

[21] *Eucken,* W.: Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Hamburg 1959, S. 124ff. Aus politikwissenschaftlicher Sicht siehe *Kaltefleiter,* W.: Politische Ordnung und Wirtschaftsordnung, in: *Vaubel,* R./*Barbie,* H. D.: Handbuch Marktwirtschaft. Pfüllingen 1986, S. 45ff.

[22] *Erhard,* L.: Deutsche Wirtschaftspolitik. Düsseldorf/Wien/Frankfurt 1962, S. 67.

[23] *Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 14.

[24] Für Einzelheiten siehe *Kaltefleiter:* Wirtschaft und Politik, S. 162ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Parteiensystem spätestens 1961 ist ohne diese wirtschaftliche Entwicklung nicht erklärbar. Gerade die Umstrukturierung des Parteiensystems hat der jungen deutschen Demokratie eine Stabilität verliehen, die 1949 kaum jemand erwartet hatte. Zahlreiche Bestimmungen des Grundgesetzes deuten darauf hin, daß man davon ausging, das Parteiensystem würde wieder im Hinblick auf Instabilität wirken. Selbstverständlich haben andere institutionelle wie personelle Faktoren daran mitgewirkt, aber ohne den wirtschaftlichen Aufschwung der fünfziger Jahre ist diese Entwicklung undenkbar. Dabei ist es nicht nur wichtig, daß die Zahl der Parteien geringer wurde und dementsprechend der Konzentrationsgrad des Parteiensystems stieg. Nicht weniger wichtig ist auch, daß radikale Parteien von rechts und links unabhängig vom Verbot durch das Bundesverfassungsgericht in Bedeutungslosigkeit versanken.

Die Bedeutung des wirtschaftlichen Aufschwungs für die Stabilisierung des Parteiensystems ist auch daran zu erkennen, daß die beiden Destabilisierungsphasen des deutschen Parteiensystems mit wirtschaftlicher Stagnation verbunden waren. Das gilt insbesondere für die Erfolge der NPD nach 1966, die durch die erste Stagnation mit ausgelöst waren. Auch das Auftreten der Grünen nach 1979 fällt mit dem zu diesem Zeitpunkt Sichtbarwerden der in den siebziger Jahren sich entwickelnden schleichenden Wirtschaftskrise zusammen, obwohl in diesem Fall auf weitere Faktoren, insbesondere auf eine Veränderung im Wertesystem, zu verweisen ist. Allerdings ist die Frage zu stellen, ob das grundsätzliche In-Zweifel-Ziehen der marktwirtschaftlichen Leistungsgesellschaft durch diese Gruppen nicht zumindest teilweise auch dadurch bewirkt wurde, daß die durch die Wucherungen der öffentlichen Hand zur bürokratisierten Marktwirtschaft veränderte Wirtschaftsordnung an Leistungskraft eingebüßt hatte. Wenn eine Ordnung nicht mehr überzeugt, ist es leicht, sie grundsätzlich in Frage zu stellen.

D. Die politischen Voraussetzungen der Reform

Die Grundlagen dieser Entwicklung wurden am 21. Juni 1948 und den folgenden Tagen gelegt. Wie waren diese tiefgreifenden Reformen möglich? Zwei Faktoren kamen zusammen. Ludwig Erhard hatte eine ordnungspolitische Vision, die er bereits im Krieg entwickelt hatte,[25] und die alliierte Besatzungsmacht gab ihm die Machtbasis, diese Vision umzusetzen, letzteres allerdings mehr unfreiwillig.[26] Zwar drückte Erhard unter Zeitdruck das Bewirtschaftungsgesetz am 17. und 18. Juni im Bizonenrat durch, aber er wandte es an,

[25] 1944 in einer Denkschrift „Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung", abgedruckt in *Hohmann*, K. (Hrsg.): Ludwig Erhard. Gedanken aus fünf Jahrzehnten. Düsseldorf/Wien/New York 1988, S. 48ff.

[26] Für die Einzelheiten siehe *Eschenburg*, Th.: Jahre der Besatzung 1945-1949. Wiesbaden 1983, S. 429ff., insbesondere S. 434.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bevor die Besatzungsmächte es genehmigt hatten. Er nahm ihnen damit die Möglichkeit, ihre Zustimmung mit Auflagen zu Durchführungsverordnungen zu verbinden. Theodor Eschenburg nennt dies einen „fait accompli", mit dem die Alliierten nicht gerechnet hatten, und fügt hinzu: „Erhard hatte nicht aus der Fahrlässigkeit eines Gesetzgebungsdilettanten gehandelt, sondern aus Vorsatz." Die wütenden Vorhaltungen des amerikanischen Hochkommissars an die Adresse Ludwig Erhards,[27] weil dieser alliierte Vorschriften verändert habe, und Erhards entwaffnende Antwort, daß er diese nicht verändert, sondern aufgehoben habe, verdeutlichen dies nachhaltig.

Vergleicht man die Konsistenz der Entscheidungen Erhards von 1948 mit den zahlreichen Kompromissen, die später gemacht wurden, so wird die politische Problematik besonders deutlich. 1948 verfügte Erhard über die unfreiwillig geliehene Machtbasis eines Diktators, die er im besten Sinne des alten Menschheitstraumes vom „guten Diktator" nutzte. Er scheint sich dieser Situation bewußt gewesen zu sein und sie auch bewußt genutzt zu haben. In seiner Rundfunkansprache vom 21. Juni 1948 zitierte Erhard, daß „seine Vollmachten von einem Teil der Presse als Ermächtigungsgesetz" bezeichnet worden seien.[28] Platons Vision vom Philosophenkönigtum war für kurze Zeit Wirklichkeit. Erhard selbst schreibt dazu: „Wenn sich dieser Kampf (um die neue Wirtschaftsordnung, der Verf.) zeitlich auch noch bis in die zweite Legislaturperiode des Bundestages erstreckte und vor allem in Phasen vorübergehender Konjunkturabschwächung neue Nahrung fand, so kann doch kein Zweifel darüber bestehen, daß die Grundlagen unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung eben mit der Wirtschafts- und Währungsreform im Zweizonenwirtschaftsrat in Frankfurt gelegt wurden und daß diese Politik zur Zeit der Konstituierung der ersten Bundesregierung ihre Bewährungsprobe vor dem deutschen Volk und der Welt bereits bestanden hatte."[29]

Die weitere Abrundung dieser Reformen durch die ordnungspolitisch so wichtigen Gesetze erfolgte auf der Machtbasis einer parlamentarischen Demokratie. Aber auch diese Machtbasis war fast genauso außergewöhnlich wie die den Alliierten entlehnte. Der politische „Zeitgeist" stand nicht auf seiten einer marktwirtschaftlichen Ordnung — im Gegensatz zur akademischen Welt: Hier

---

[27] Erhard selbst betont, daß General Lucius D. Clay sich hinter ihn stellte und seine „Anordnungen deckte". Dies gilt für die zweite Phase, nachdem Erhard Clay mit seinen Maßnahmen überrascht hatte und dieser dann erkannte, daß Erhards Politik in Übereinstimmung mit der amerikanischen Grundauffassung stand und der britischen (Labour-)Regierung ebenso widersprach wie der französischen Politik. Danach wurde Clay zu einer der wichtigsten Stützen der Erhardschen Reformpolitik. Siehe dazu *Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 23. Allerdings ist auch zu erwähnen, daß in der folgenden Phase des Durchhaltens der marktwirtschaftlichen Politik auch die USA interventionistischen Druck ausübten. Siehe dazu *Erhard:* Wohlstand für Alle, z. B. S. 52, 55.

[28] *Erhard:* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 63.

[29] *Erhard:* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fand Erhard breite Unterstützung. Aber in den großen politischen Parteien waren zentrale Planung, Mangelverwaltung, staatliche Reglementierung und auch Verstaatlichung oder Sozialisierung die gängigen Rezepte. Was für die SPD in dieser Hinsicht als traditionelle ideologische Selbstverständlichkeit bezeichnet werden kann, galt auch für breite Kreise der CDU/CSU, wobei dem Einfluß der katholischen Soziallehre besondere Bedeutung zukommt. Das „Ahlener Programm" der CDU ist dafür von symbolischer Bedeutung.

Aber Erhards Erfolg und Charisma überrollten in der CDU/CSU diese Grundstimmung. Treffend stellte Theodor Eschenburg fest, daß „aus innerparteilicher Unsicherheit ... der CDU/CSU die Aufstellung eines Programms für die Wirtschaftspolitik nach der Währungsreform nicht gelungen" war, und zitiert dann den damaligen Vorsitzenden des Wirtschaftspolitischen Ausschusses der CDU in der britischen Zone und späteren Bundesfinanzminister Franz Etzel: „Wir haben ... ja keine Wirtschaftspolitik der CDU, sondern die Wirtschaftspolitik von Professor Erhard gemacht und von der CDU her haben wir sie sanktioniert."

Erhards Rede vor dem zweiten Parteitag der CDU der britischen Zone im August 1948 in Recklinghausen hob das Ahlener Programm de facto auf. Den Pragmatiker Adenauer veranlaßte dies zu der Bemerkung, daß solche Programme „keinen Ewigkeitswert" hätten. Das Ergebnis war, was Eschenburg einen „einmaligen Vorgang in der deutschen Parteiengeschichte" nennt: „Unabhängige sind sonst bei den Parteien nicht sehr beliebt. Hier übernahm eine Partei das Programm eines Unabhängigen und dieser erhielt dadurch eine parteipolitische Basis, die er sonst nicht gehabt hätte."[30] Diese parteipolitische Basis war notwendig für die Abrundung der ordnungspolitischen Reform, aber sie war nicht stabil. Erhard besaß in diesem Sinne keine Hausmacht. Die CDU hatte sein Programm übernommen, weil es — um noch einmal Konrad Adenauer zu zitieren — „ eine ausgezeichnete Empfehlung für den Wahlkampf" war, nicht aus ordnungspolitischer Überzeugung — ein Tatbestand, der bis in die Gegenwart nachwirkt. Dies, zusammen mit den Strukturelementen parlamentarischer Demokratie, bereitete Erhard in den nächsten Jahren erhebliche Schwierigkeiten bei dem Versuch, eine ordnungspolitisch konsistente Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Was sind diese Strukturbedingungen parlamentarischer Demokratie? Die parlamentarische Demokratie verlangt stets den Kompromiß, um die notwendigen Mehrheiten zu sichern. Demokratie ist der ständige Streit um das jeweils Richtige. In diesem Streit ist es schwer, ordnungspolitische Konzeptionen konsequent durchzusetzen.[31] Damit kann an der deutschen Wirtschaftsge-

[30] *Eschenburg*, S. 437/438.

[31] Zu den Schwierigkeiten, die dabei auftraten und die dann auch in der zeitgeschichtlichen Forschung noch nicht in ihrer konzeptionellen Bedeutung aufgearbeitet sind, siehe *Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 51 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schichte nach 1949 ein grundsätzliches Problem der Demokratie veranschaulicht werden.

In einer Demokratie ist bei allen Einzelentscheidungen die Notwendigkeit zur Kompromißbildung ein Instrument der Machtkontrolle und damit auch der Freiheitssicherung. Gerade ordnungspolitische Konzepte sind aber zu Kompromissen nicht geeignet; sie werden verwässert und verlieren dadurch an Wirkungskraft. All diesen Konzessionen — Erhard selbst benutzte die Formulierung „Umfangreiche Sündenregister“[32] — an andere nicht marktwirtschaftliche Ordnungsformen ist gemeinsam, daß sie die Dynamik der freien Wirtschaft lähmen; sie sind aber zugleich die politisch notwendigen, zumindest von den jeweils Verantwortlichen für notwendig gehaltenen Kompromisse im Prozeß der Mehrheitsbildung. Dies ist der Grund, warum Demokratien sich so schwer bei den grundlegenden ordnungspolitischen Reformen tun.

Erhard selbst hat diese Frage wie folgt formuliert: „Nur mit einer gewissen Scheu wage ich, die Frage zu stellen, ob es in einem parlamentarisch-demokratischen System möglich oder auch nur denkbar gewesen wäre, eine in das gesellschaftliche und soziale Leben so tief einschneidende Maßnahme, wie es die Währungsreform 1948 war, zu vollziehen. Meine tief wurzelnde demokratische Haltung und Gesinnung wehrt sich wohl dagegen, jene Frage schlüssig zu beantworten, aber ich würde unehrlich sein, wenn ich meine Zweifel unterdrücken wollte. Ja, nach allem was ich in der Folgezeit erlebt habe, bin ich dessen fast gewiß, daß wir nicht zur Bewahrung der Freiheit hätten durchstoßen können, wenn die Lösung in einem Kompromiß hätte gefunden werden müssen.“[33]

Diese Schwäche der Demokratie bei Fragen der ordnungspolitischen Reform gilt im besonderen Maße für ordnungspolitische Reformen, die in eine marktwirtschaftliche Richtung zielen. Dies ist im Rollen- und Selbstverständnis der Politiker, ja in dem Wesensmerkmal von Politik und Macht begründet: Politik wird als die Gestaltung der Umwelt definiert, Macht als eine Gestaltungschance. Daraus leitet der Politiker seinen Auftrag zur Gestaltung und d. h. zum Handeln ab. Eine marktwirtschaftliche Ordnung begrenzt das Handeln der Politiker im wesentlichen auf die Bewahrung des Ordnungsrahmens. Intervenierende Einzelentscheidungen, die Politiker lieben, mit denen sie sich zu profilieren suchen usw., sind ihnen in der Marktwirtschaft untersagt. Daraus folgt, daß für jede Art des Interventionismus viel leichter politische Mehrheiten zu finden sind als für eine marktwirtschaftliche Ordnung. Marktwirtschaft entpolitisiert weitgehend die Steuerung der Wirtschaft, was jeden politischen Machtinstinkt geradezu provoziert.

---

[32] *Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 140 ff.

[33] *Erhard:* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies ist aber nicht nur ein Problem der Mehrheitsfindung im Parlament oder im Kabinett, dies gilt im besonderen Maße für die Wählerschaft. Dies zeigt sich sehr deutlich in dem Verhältnis zwischen Adenauer und Erhard. Der sichere Machtinstinkt Adenauers hatte ihn veranlaßt, den ordnungspolitischen Reformen Erhards zunächst den Rücken zu stärken. Aber etwa ab 1951 schien Adenauer immer wieder die Erfüllung von Partikularinteressen machtpolitisch geboten. Erhards ordnungspolitische Einwände pflegte er mit den Worten „Wir wollen doch die nächsten Wahlen gewinnen" zurückzuweisen.[34]

Diese Erfahrung legt die Frage nahe, ob die wahre Größe des Politikers Ludwig Erhard vielleicht darin bestand, daß er nicht nur eine Vision in die Tat umsetzte, sondern daß er durch den Verzicht auf den Interventionismus das aufgab, was vielen in der Politik so attraktiv erscheint und dann hochtrabend Gestaltungschance genannt wird? Freilich gestaltete er durch diesen Verzicht Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland positiver, als irgendein interventionistisches Handeln dies gekonnt hätte.

Später, insbesondere in der Bundestagswahl 1983, zeigte sich dann, daß die Befriedigung von Partikularinteressen kein notwendiges Gebot für den Wahlerfolg in Demokratien ist. Dies ist nicht nur eine Frage der Ausgangssituation, sondern vor allem der Führungskraft. Adenauer, der in so eindrucksvoller Weise sich im Bereich der Außenpolitik mit Führungskraft seine Mehrheit schuf, versäumte dies im ordnungspolitischen Bereich. So wurde fast jede von Erhard nicht gewonnene wirtschaftspolitische Auseinandersetzung zum ordnungspolitischen Sündenfall.

Dies wirft allerdings auch die Frage auf, ob Ludwig Erhard zu kritisieren sei, daß er 1948 nicht konsequent genug gewesen ist und seine den Alliierten entlehnte Machtbasis hätte mitnutzen sollen, um sein Werk durch entsprechende Verordnungen gegen Wettbewerbsbeschränkungen usw. abzusichern. Es ist müßig, diese Frage zu stellen. Zunächst ist es zweifelhaft, ob die Alliierten bereit waren, ihre Machtbasis auch dafür zur Verfügung zu stellen. Schon das Drängeln gerade auch der USA zu interventionistischem Handeln während des Koreakrieges spricht dagegen. Das gilt auch für den Hinweis im Leitsätzegesetz vom 24. Juni 1948, in dem eine allgemeine Verpflichtung zur Beseitigung oder Kontrolle von Monopolen ausgesprochen wird, aber dann ein deutsches Gesetz für die Ausführung gefordert wird. Wichtig ist darüber hinaus, daß mit der wenig später wiedergewonnenen Souveränität das neue freie deutsche Parlament dies alles hätte wieder ändern können. Viele interventionistische Eingriffe in späteren Jahren veranschaulichen diese Möglichkeit.

Ein weiteres kommt hinzu. Die von Erhard geschaffene marktwirtschaftliche Ordnung war zunächst heftig umstritten. Man kann bezweifeln, ob die

[34] *Koerfer*, D.: „Ich habe es oft als bitter, ungerecht kränkend empfunden...", Partner und Rivalen: Konrad Adenauer und Ludwig Erhard, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. 1. 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Grundlagen marktwirtschaftlicher Ordnung erhalten geblieben wären, wenn diese Ordnung nicht so schnell Erfolg gehabt hätte, d. h. das Wirtschaftswunder bewirkt hätte.[35] Ohne den wirtschaftlichen Erfolg hätten Adenauer und Erhard die Bundestagswahl 1953 mit Sicherheit nicht gewonnen. Die SPD aber wollte damals eine andere Ordnungsform.[36] So hat die marktwirtschaftliche Ordnung sich durch ihren Erfolg selbst stabilisiert. Dies gilt über den Wahlerfolg der Marktwirtschaft von 1953 hinaus. Die triumphale Wiederholung dieses Erfolges 1957 veranlaßte die programmatische Neuorientierung der SPD, die zu dem Godesberger Programm von 1959 mit der grundsätzlichen Akzeptierung einer marktwirtschaftlichen Ordnung führte. Dies wiederum war die Voraussetzung dafür, daß nach dem Regierungswechsel 1969 zwar weiterhin gegen viele Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung verstoßen, die Ordnung selbst allerdings nicht in Frage gestellt wurde.

„Demokratie ist die schlechteste aller Staatsformen, ausgenommen alle anderen", soll Winston Churchill treffend formuliert haben. Sie ist die einzige Staatsform, die individuelle Freiheit sichert, Machtmißbrauch verhindert oder ihn zumindest aufdeckt[37] und die aus dem Wettbewerb von Regierung und Opposition eine institutionell gesicherte Innovationskraft entwickelt, wie keine andere Staatsform sie kennt. Aber so wie diese Innovationskraft zum Beispiel im Bereich der Außenpolitik zu gefährlicher Diskontinuität führen kann, wenn die internationale Lage langfristig konstante Politik erfordert, so bedeutet die Kompromißfindung im Prozeß der Mehrheitsbildung die Gefahr der Verwässerung ordnungspolitischer Konzeptionen.

E. Was tun?

1948 wurde die Reform der wirtschaftlichen Münze auf nichtdemokratische Weise begonnen, und sie gelang, weil Ludwig Erhard, der „Philosophenkönig" der Wirtschaftspolitik, sich in einer Ausnahmesituation befand. Ludwig Erhard

---

[35] Vgl. *Kaltefleiter:* Wirtschaft und Politik, S. 111 ff.

[36] Der Vorsitzende der SPD, H.-J. Vogel, hat dies in ebenso fairer wie eindrucksvoller Form auf der Festveranstaltung der Ludwig-Erhard-Stiftung zum 40. Jahrestag der Währungsreform am 11. Juni 1988 in Frankfurt ausgesprochen. „Das alles mindert das Verdienst derer nicht, die damals die Regeln von Angebot und Nachfrage und den Preis wieder in ihre Funktionen eingesetzt und so jedenfalls dem Hunger und der materiellen Not ein Ende bereiteten und den Menschen das Vertrauen zurückgaben, daß ihre Arbeit wieder etwas wert war. Das verdient Dank und Anerkennung. Und dem versagen auch diejenigen ihren Respekt nicht, die vor vierzig Jahren in einigen Punkten andere Konzepte vertraten. Diesen Respekt bringe ich hier zum Ausdruck." Die Formulierung „in einigen Punkten" ist allerdings ein understatement. Zitiert nach: Die Neuordnung von 1948 und die Verantwortung für die Zukunft, Reden zum vierzigsten Jahrestag der Währungs- und Wirtschaftsreform. Eine Veröffentlichung der Ludwig-Erhard-Stiftung. Bonn 1988.

[37] In diesem Sinne ist jeder politische Skandal letztlich ein Indikator für die Funktionsfähigkeit der demokratischen Kontrollmechanismen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hat dies wie folgt formuliert: „Es ist wert, diese einmalige geschichtliche Situation festzuhalten, denn nach aller Erfahrung kann füglich behauptet werden, daß keine Regierung und kein Parlament später die guten Nerven aufgebracht hätte, das System der freien Marktwirtschaft einzuführen und beizubehalten."[38] Dies alles ist natürlich kein Argument, die Demokratie in Frage zu stellen. Indem man dieses Problem erkennt, kann man einen ersten Beitrag zu seiner Lösung leisten.

Das bedeutet, es gilt, über institutionelle Vorkehrungen nachzudenken und den demokratischen Prozeß durch geeignete institutionelle Regelungen ordnungspolitisch zu stabilisieren,[39] wie dies z. B. mit der Errichtung einer weitgehend unabhängigen Bundesbank und dem Kartellamt in Teilbereichen geschehen ist. Unter politikwissenschaftlicher Betrachtungsweise bedeutet z. B. eine unabhängige Bundesbank, daß die Geldpolitik dem demokratischen Prozeß entzogen ist — das ist sicher wirtschaftspolitisch richtig, entspricht aber kaum dem Normensystem der Demokratie. Deshalb kann dieses Verfahren nicht unbegrenzt auf andere Politikbereiche ausgedehnt werden, ohne die Demokratie zur Farce werden zu lassen. Aber andere Verfahren sind denkbar.

Angesichts der Bedeutung, die der Inflation von Sozialausgaben und Subventionen in der Lähmungsphase der deutschen Wirtschaft zukommt, scheint es heute besonders zweckmäßig, das Augenmerk auf die Möglichkeiten einer ordnungspolitisch konsistenten Fiskalpolitik zu lenken. Der einfachste Grundsatz marktwirtschaftlicher Steuerpolitik ist, daß man den Steuertarif senken muß, wenn man die Steuereinnahmen erhöhen will, ohne daß dadurch die Staatsquote steigt. Erhard hat dies mehrfach demonstriert. Dies ist jedoch den „Spendierhosenpolitikern" aller Parteien, die für jeden Finanzminister ein Alptraum sind, offensichtlich nicht zu vermitteln. Deshalb wäre z. B. eine Verfassungsvorschrift denkbar, daß Steuereinnahmen, die die dem vom Parlament verabschiedeten Haushaltsplan zugrunde liegenden Steuerschätzungen übersteigen, automatisch eine entsprechende Senkung der Steuertarife nach sich ziehen.[40] Ebenso ist es denkbar vorzusehen, daß jedes Wachstum des Sozialproduktes in der Höhe des Progressivitätseffektes des Steuertarifes automatisch zu einer Senkung des Steuertarifes führt, damit die unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit eingeführte Steuerprogression nicht zu einer überproportionalen Fütterung der öffentlichen Hand führt. Solche Vorschriften entziehen die

---

[38] *Erhard:* Wohlstand für Alle, S. 33.

[39] Vgl. *Streit,* M. E.: Freiheit und Gerechtigkeit. Ordnungspolitische Aspekte zweier gesellschaftlicher Grundwerte, in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 39, Stuttgart/New York 1988, S. 50, der allerdings sein Augenmerk auf den Kompromiß, nicht auf die ordnungspolitische Konsistenz richtet.

[40] Vgl. *Folkers,* C.: Begrenzungen von Steuern und Staatsausgaben in den USA. Baden-Baden 1983 und *Buchanan,* J. M.: Constitutional Restrictions on the Power of Government, in: *Buchanan,* J. M./*Follison,* R. D. (Hrsg.): The Theory of Public Choice, Vol. II. Ann Arbor 1984, S. 439ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steuerpolitik nicht der Kompetenz des Parlamentes, regeln jedoch die parlamentarischen Willensbildungsprozesse, wie dies auch für andere Vorschriften gilt, etwa die, daß ausgabensteigernde Gesetzesvorschläge nur von der Exekutive eingebracht werden dürfen.

Der Grundgedanke solcher und ähnlicher Regelungen ist einfach: Schon vor dreißig Jahren hat Günter Schmölders das Wort „Kasse macht sinnlich" geprägt und die Politiker mit einem Mops verglichen, der einen Vorrat von Würsten bewachen soll. Dies ist nur vordergründig eine Kritik an den Politikern als Gruppe oder gar als individuelle Menschen, sondern es ist ein Ergebnis der Eigendynamik politischer Willensbildungsprozesse in der Demokratie. Wenn die öffentlichen Kassen Geld aufweisen, sind die stets so überzeugend vorgetragenen Argumente von Interessengruppen innerhalb wie außerhalb der Parteien von Politikern und Parteien, die wiedergewählt werden wollen, nicht abweisbar. Fritz Schäffers Juliusturm ist eine aus der damaligen Konstellation erklärbare zeitlich begrenzte Ausnahme, aber man darf auch nicht vergessen, daß der Juliusturm später auch verfrühstückt wurde.

Deshalb gilt es, Vorsorge zu treffen, damit in einer wachsenden Wirtschaft die öffentliche Hand nicht überproportional an diesem Wachstum partizipiert — mit der Folge steigender Staatsquoten und damit mittelfristig verminderter Wachstumschancen. Daraus ergibt sich, daß in einer wachsenden Wirtschaft Steuersenkung eine permanente Aufgabe ist, wenn die Wachstumschancen erhalten bleiben sollen. Es ist deshalb nur logisch, eine solche Daueraufgabe institutionell zu regeln und nicht mehr oder weniger akzidentiellen Parlamentsentscheidungen zu überlassen, die mit Sicherheit nicht stetig, sondern bestenfalls stufenförmig erfolgen, was den ordnungspolitischen Datenkranz stets verändert und damit die Stetigkeit der Wachstumschancen beeinträchtigt.

Es ist also nicht eine Ideologie vom armen Staat, die diese Argumentation trägt, sondern die theoretische Einsicht und die systematisch-empirische Erfahrung, daß steigende Staatsquoten Wachstumschancen erdrosseln. Daraus ergibt sich die konstitutionelle Aufgabe, über institutionelle Mechanismen nachzudenken, die diesen circulus vitiosus unterbrechen. So, wie die weitgehende Unabhängigkeit der Zentralbank die Voraussetzung für Preisstabilität ist, so ist die institutionelle Begrenzung der Anstiegsraten von Steuereinnahmen und damit Staatsausgaben eine wichtige Voraussetzung langfristigen wirtschaftlichen Wachstums.

Auf die aktuelle Diskussion in der Bundesrepublik 1988 bezogen bedeutet dies, daß die in der Steuerreform enthaltenen Steuersenkungen ordnungspolitisch richtig sind, daß aber auch die Verwässerung der Steuersenkungen durch die Einführung neuer Steuern (Quellensteuer, Gassteuer) und die Erhöhung der Verbrauchssteuern die Schwierigkeit, ja vielleicht die Unmöglichkeit einer parlamentarischen Regierung zu ordnungspolitisch konsistentem Handeln erneut demonstriert. Wenn das Argument der Regierung, daß die Steuersenkung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zusätzliches Wachstum bewirkt, richtig ist, dann gibt es keinen Grund, errechnete Haushaltsdefizite durch die Erhöhung von Steuern zu finanzieren, da das zusätzliche Wachstum natürlich auch zusätzliche Steuereinnahmen bewirkt. Wenn Steuerpolitik eine Frage der Kameralistik wird, dann kann sie nicht Teil einer ordnungspolitisch konzipierten Wirtschaftspolitik sein.

Die jüngsten politischen Erfahrungen zeigen, wie schwer dies in einer Demokratie durchzusetzen ist. Da aber die Menschen — die Politiker wie ihre Wähler — nicht zu verändern sind, gilt es, institutionelle Regelungen zu schaffen, die dafür sorgen, daß die „Spendierhosenpolitiker" immer leere Taschen haben.

Um solche Regelungen durchzusetzen, bedarf es der Mobilisierung von Öffentlichkeit. Dies ist auch die Verantwortung einer Gesellschaftwissenschaft, die nicht zum l'art pour l'art degeneriert ist. Max Weber hat dies eindrucksvoll formuliert. Es gibt gerade in Deutschland eine große Tradition von Gelehrten der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, die sich dieser Verantwortung gestellt haben. Die Erfolgschancen solchen auf die Öffentlichkeit bezogenen Wirkens sind angesichts des Wertesystems in der deutschen Bevölkerung nicht schlecht. Wenn dies gelingt, ist es zumindest für den Bereich der Wirtschaftspolitik nicht erforderlich, den anfangs zitierten ordnungspolitischen Reformpessimismus von Friedrich Naumann zu teilen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Plenum

Theoretische Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis

Leitung: Kurt Schmidt, Mainz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das Stabilisierungsproblem: Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis

Von *Norbert Kloten*, Stuttgart

A. Die stabilisierungspolitische Aufgabe

I. Das Thema betrifft die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung als Aufgabe der Politik. Es suggeriert, daß es nur einen und zudem allgemein akzeptierten Inhalt des Stabilisierungsproblems gegeben habe. Gewiß, in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre setzte sich eine stabilisierungspolitische Konzeption durch, die Wissenschaft und Politik in seltener Einmütigkeit vereinte. Der Konsens war indes das Substrat politischer Kontroversen und fachlicher Disputationen über viele Jahre hinweg, der Rezeption neuer wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse und der kritischen Auseinandersetzung mit den Erfahrungen der makroökonomischen Politik im Ausland. Der Überzeugung, dem „Stein der Weisen" nahe zu sein, folgten Skepsis und kritische Distanz, neue Paradigmata und neue Rezepturen. Die Gegenwart kennzeichnet mangelnde Orientierung.

Naheliegen mag, den zurückgelegten Weg Etappe für Etappe nachzuzeichnen; für mich ist es dennoch zwingend, an dem gesetzgeberischen Akt anzusetzen, der wie nichts sonst das Bemühen um eine überzeugungskräftige gedankliche Basis stabilisierungspolitischen Handelns ausmacht: das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967.[1] Wie man es auch drehen und wenden will, die Jahre nach 1948 führten nun einmal auf im Grunde wenig verschlungenen Pfaden auf das Gesetz zu, die Jahre nach 1967 schon bald wieder von ihm fort. Die griffigen, das Jahrhundertereignis einfangenden Formeln wie Karl Schillers „Synthese von Freiburger Imperativ und Keynesianischer Botschaft" oder Fritz Neumarks „Magna Charta der Konjunkturpolitik"[2] wurden noch immer fleißig zitiert, als die Norm selbst schon längst zur Hülle ohne Kern geworden war. 1982 fragte Otto Schlecht, was denn los sei mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz; 15 Jahre zuvor sei es als „prozeßpolitisches Grundgesetz" empfunden worden; jetzt gedenke nicht einmal „eine kurze Notiz" in der Presse des Anlasses.

---

[1] Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), geändert durch Art. 12 Finanzanpassungsgesetz vom 30. 8. 1971 (BGBl. I S. 1426) und Art. 25 Zuständigkeitsanpassungsgesetz vom 18. 3. 1975 (BGBl. I S. 705).

[2] *Schiller* (1967), S. 51, und *Neumark* (1972).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dennoch: Das damalige prozeßpolitische Denken ist nach wie vor der Gradmesser für die Interpretation des Stabilisierungsproblems; es markiert das Endstadium eines jahrzehntelangen Suchprozesses nach einer mit der marktwirtschaftlichen Ordnung kompatiblen makroökonomischen Politik, und aus der Konfrontation zwischen ihm und der Realität erwuchs ein Disput, der noch anhält.

II. Die stabilisierungspolitische Aufgabe war eindeutig (§ 1, Satz 2 StWG). Nach einer Formel, die sich zuerst im „Sachverständigenrats-Gesetz"[3] findet und seither zum Standardrepertoire der Stabilisierungspolitik gehört, ist „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung gleichzeitig Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum" zu gewährleisten. Dies zu bewirken ist Sache des Staates. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz weist den Politikbereichen ihre Rolle zu und definiert deren Inhalte. Die stabilisierungspolitische Konzeption, die ihm zugrunde liegt, kennzeichnen folgende konstitutive Elemente:

— Die Marktkräfte gewährleisten, für sich genommen, weder Geldwertstabilität noch eine stetige wirtschaftliche Entwicklung mit Vollbeschäftigung. Diese systemimmanente Instabilität verursacht konjunkturelle Phasen des Aufschwunges und des Abschwunges, die auf lange Sicht eine Sequenz von Konjunkturzyklen ergeben. Die Phasen eines Zyklus manifestieren sich in höheren bzw. niedrigeren Auslastungsgraden des gesamtwirtschaftlichen Realkapitalbestandes und des Arbeitskräftepotentials. Die wirtschaftliche Entwicklung bleibt hinter derjenigen zurück, die sich einstellen würde, wenn es keine Abweichungen vom gesamtwirtschaftlichen Wachstumspfad gäbe.

— Die mit Konjunkturschwankungen verbundenen Einbußen an sonst möglichem Wachstum[4] und die Wechsellagen des Beschäftigungsstandes begründen also einen Bedarf an stabilisierungspolitischem Handeln. Ihm zu entsprechen empfiehlt sich noch aus einem anderen Grunde: Ohne ein aufeinander abgestimmtes Handeln der Politikbereiche induziert das konjunkturelle Auf und Ab ein prozyklisches Verhalten im staatlichen Sektor, insbesondere der Finanzpolitik, und — auch als Reflex auf staatliches Fehlverhalten — im privaten Sektor, vor allem bei Preisforderungen und Lohnvereinbarungen. Das begründet eine substantielle Gefahr für die marktwirtschaftliche Ordnung.[5]

— Potentielle gesamtwirtschaftliche Fehlentwicklungen sind allein durch eine kohärente Rahmenplanung zu vermeiden, die gesamtwirtschaftliche Ziele

---

[3] Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 (BGBl. I S. 685).

[4] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1967/68 „Stabilität im Wachstum", Zweites Kapitel, Ziffer 219ff.

[5] Siehe hierzu *Schiller* (1966), S. 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vorgibt, den Politikbereichen dazu passende konkrete Handlungsanweisungen vermittelt und derart für ein stabilisierungspolitisches Handeln „aus einem Guß" sorgt: „planification globale"[6] in scharfer Abgrenzung zu jeglicher Form einer „planification impérative". Die Wahrnehmung der staatlichen Steuerungsaufgabe betrifft entsprechend allein die Makrorelationen; das Prinzip der Selbststeuerung der Mikrorelationen bleibt unangetastet. Das Resultat ist eine funktionelle Konvergenz des Geschehens auf der Mikro- und auf der Makroebene. Also: Die „Keynesianische Botschaft" erfüllt „die Forderung nach Vollbeschäftigung der Produktionsfaktoren durch Makrodezisionen", der „Freiburger Imperativ die ordnungs- bzw. wettbewerbspolitische Norm ... im mikroökonomischen Bereich".[7] Preisniveaustabilität und Zahlungsbilanzausgleich sind conditiones sine quibus non; Wirtschaftswachstum auf hohem Niveau ist die Resultante.[8]

— Die Remedur auf der Makroebene ist Sache der „Globalsteuerung". Ihr obliegt es, die wirtschaftliche Entwicklung zu verstetigen, zumindest die Abweichungen vom „Wachstumstrend unter Annäherung an das Ideal des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" zu glätten.[9] Entsprechend bemißt sich der Zeithorizont der Stabilisierungspolitik nach der erwarteten Dauer eines Konjunkturzyklus und seiner Phasen, die Eingriffsintensität nach den erwarteten Amplituden der Auf- und Abschwünge. Das konjunkturpolitische Instrumentarium ist somit „von Haus aus auf den Zyklus und nicht auf den Trend eingestellt".[10] Stabilisierungspolitik ist Konjunkturpolitik.

— Der Wachstumspfad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials selbst begründet kein spezifisch stabilisierungspolitisches Handeln. Ihn determiniert — erfolgreiche Globalsteuerung unterstellt — allein das Faktorangebot auf längere Sicht. Dafür sorgt der Markt, sofern er nur wettbewerblich organisiert ist. Fehlentwicklungen als Trendphänomene sind nicht vorgesehen.

— Prognosen als Vorausschätzungen unter der Annahme eines politischen Status quo und Projektionen als Substrat eines stabilisierungspolitischen Programms, auch gesamtwirtschaftliche Meßkonzepte sind unabdingbare Hilfsmittel einer Globalsteuerung. Die Zyklusorientierung des politischen Handelns begründet einen hohen Bedarf an Information und Orientierungsgrößen; vertiefte Einsichten in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge und neue Verfahren der empirischen Forschung werden dem entsprechen.

---

[6] *Schiller* (1966), S. 17.

[7] *Jochimsen/Stern* (1970), Sp. 171.

[8] „Das makroökonomische Ganze ist (derart) im Ergebnis mehr und etwas anderes als die Summe der Intentionen seiner mikroökonomischen Teile": „...zeitlos gültige Philosophie, der ‚esprit de lois' des Stabilitätsgesetzes" (*Schlecht* [1987], S. 58).

[9] *Schlecht* (1983), S. 11.

[10] *Schiller* (1966), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Stabilisierungspolitisch zu handeln haben vor allem die Geld- und die Finanzpolitik, ergänzt um eine „Einkommenspolitik der leichten Hand".[11] Auch ist „außenwirtschaftliche Absicherung" zu gewährleisten. Von der Geldpolitik, die im Bundesbankgesetz geregelt ist, wird erwartet, daß sie sich situationsgerecht verhält[12] und ihr Instrumentarium sinnvoll weiterentwickelt.[13] Indem sie den Geldwert sichert,[14] verwirklicht sie eines der im „magischen" Viereck miteinander verbundenen Ziele und erfüllt zugleich eine notwendige, indes nicht hinreichende Bedingung für die Realisierung der übrigen gesamtwirtschaftlichen Ziele. Die Finanzpolitik, die im Sinne der „functional finance" die Hauptlast der Antizyklik zu tragen hat, wird sich vor allem am keynesianischen Einkommensmultiplikator orientieren. Wachstumsaspekte zu verfolgen ist nicht Sache des finanzpolitischen demand management.[15] Aufgabe der Einkommenspolitik ist die ex-ante-Abstimmung der „aggregatbeeinflussenden" Entscheidungen der Tarifparteien mit der Globalsteuerung. Das Mittel ist der permanente „soziale Dialog", strukturiert durch die Überzeugungskraft allgemein akzeptierter Einsichten in die gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge; institutionelle Form ist die „konzertierte Aktion".

III. Die stabilisierungspolitische Konzeption, die sich 1967 durchsetzte, zeichnete sich durch ein ungewöhnliches Maß an innerer Geschlossenheit aus; und der gesetzgeberische Akt reflektierte die gemeinsamen Überzeugungen weit mehr, als das sonst üblich ist. Natürlich hatte das Gesetz schon existierendes Recht, insbesondere die im Grundgesetz verankerte staatliche Ordnung, das Bundesbankgesetz und die den Arbeitsmarktparteien zustehenden Kompetenzen, zu berücksichtigen. Auch liegt es in der Natur der Sache — wirtschaftspolitische Konzeptionen wie Gesetze sind nun einmal nicht an der Elle der formallogischen Stringenz theoretischer Modelle zu messen —, daß beide: Konzeption und Gesetz, auf einem ganzen Bündel von Annahmen beruhen, die teils in den

---

[11] Ebd., S. 18.

[12] „Das Gesetz zielt letztlich — nachdem bisher nur die Geldpolitik einen antizyklischen Kurs steuerte — dahin, daß die Finanzpolitik und über Orientierungsdaten auch die Einkommenspolitik auf eine keynesianisch orientierte Politik verpflichtet ... wird" (*Ehrlicher* [1988], S. 327).

[13] Hierzu *Schiller* (1966), S. 14ff.

[14] Vgl. § 3 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26. Juli 1957 (BGBl. I S. 745), zuletzt geändert durch Art. 32 Erstes Rechtsbereinigungsgesetz vom 24. 4. 1986 (BGBl. I S. 560).

[15] Das ginge zu Lasten der Verwirklichung der langfristigen Aufgaben der öffentlichen Finanzwirtschaft — etwa Ausbau der Infrastruktur. Als Mittel der Nachfragesteuerung werden vor allem angesehen: der Ausbau der „built-in-flexibility", antizyklische Regelungen der öffentlichen Gesamtausgaben, die Bildung von „einbruchssicheren" Konjunkturausgleichsrücklagen im Aufschwung und deren Auflösung in der Rezession, mittelfristige Finanzplanung, die steuerpolitische Stimulierung oder Dämpfung der privaten Investitionsneigung usf. (vgl. *Schiller* [1966], S. 12ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beratungen und in der offiziellen Begründung zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz explizit gemacht wurden, teils vorerst implizit blieben. Erst im Laufe der Zeit erwies sich, was die Konzeption alles voraussetzt und was alles hätte erfüllt sein müssen, um dem Gesetz einen dauerhaften Erfolg zu sichern.

B. Die Vorgeschichte

I. Doch zunächst interessiert die Vorgeschichte. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz — ich sagte es schon — ist die Frucht eines langen vorbereitenden Weges. Eine Schlüsselrolle oblag den Wissenschaftlichen Beiräten beim Bundesministerium für Wirtschaft und beim Bundesministerium der Finanzen, den damals unbestritten höchsten Autoritäten der Wirtschafts- und Finanzpolitik. In ihrem gemeinsam erarbeiteten Gutachten über die „Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung" vom 3. 6. und vom 8. 7. 1956 räumten sie ein, daß „eine am Wettbewerbsgedanken orientierte marktwirtschaftliche Ordnung, die ein stetiges Wachstum unter annähernder Erfüllung" der Bedingungen des magischen Dreiecks „automatisch herbeiführt, ... nicht denkbar" ist, „da der Preismechanismus weder Vollbeschäftigung garantiert noch beim Fehlen von Vollbeschäftigung seine Lenkungsfunktion befriedigend erfüllen kann und weil darüber hinaus weder die Kreditversorgung noch die Finanzwirtschaft durch ihn gesteuert werden können".[16] Dazu bedürfe es „einer bewußten Konjunkturpolitik",[17] basierend auf „einer einheitlichen Konzeption, nach der alle ihre einzelnen Maßnahmen ausgerichtet und koordiniert werden müssen",[18] und ausgestattet mit einem adäquaten konjunkturpolitischen Instrumentarium. „Die Maßnahmen der staatlichen Konjunkturpolitik und diejenigen der Sozialpartner (seien) von vornherein zu koordinieren".[19] Der Beirat empfiehlt, die Regierung gesetzlich zu verpflichten, „mindestens einmal jährlich" ein „Wirtschaftsprogramm"[20] dem Parlament und der Öffentlichkeit vorzulegen. Die Regierung unterstützen und beraten solle eine „Zentralbehörde für volkswirtschaftliche Gesamtrechnung", geleitet von drei unabhängigen Fachkräften.[21] Auf all das sollten sich fortan die Befürworter einer systematisierten Konjunkturpolitik berufen.

Das Gutachten löste eine leidenschaftliche Diskussion aus. War sein Inhalt noch mit dem neoliberalen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft zu vereinba-

---

[16] Abgedruckt in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1973), S. 292.

[17] Ebd., S. 292.

[18] Ebd., S. 317.

[19] Ebd., S. 310.

[20] „Bericht über die Wirtschaftslage und die von der Bundesregierung für die kommende Zeitperiode vorgesehene Wirtschaftspolitik unter Beifügung der prospektiven volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung" (ebd., S. 318).

[21] „Stellung analog jener von Rechnungshof-Präsidenten" (ebd., S. 319).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren? Dem Umfang und dem Inhalt nach stellte es einen qualitativen Sprung gegenüber dem bislang zu dem Thema Gesagten dar, und doch wurde es nicht als „Kaninchen aus dem Hut" gezogen. Die Beiräte haben niemals die Notwendigkeit makroökonomischen Handelns geleugnet. Schon in seinem ersten legendären Gutachten vom 18. 4. 1948 plädierte der „Wirtschaftsbeirat" (damals noch „Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes") zwar eindrucksvoll für ein weitgehend selbständig funktionierendes Wirtschaftssystem, doch zugleich auch für „eine kredit- und konjunkturpolitische Beeinflussung des volkswirtschaftlichen Prozesses".[22] Das bleibt der Tenor aller weiteren Gutachten. In seinem schon 8. Gutachten vom 8. 5. 1949 — das Beispiel steht pars pro toto —[23] weist der Beirat der Finanzverwaltung „eine weitgehende konjunkturpolitische Verantwortung" zu, wie es überhaupt unabdingbar sei, „die Politik des Zentralbanksystems und die Politik der Finanz- und Wirtschaftsressorts der öffentlichen Verwaltung aufeinander" abzustimmen.[24] Im Gutachten vom 10. 1. 1954 findet sich die Anregung, „Etatansätze mit Sperrvermerk" vorzubereiten, um mittels Eventualbudgets auch gegen massive Konjunkturrückschläge vorgehen zu können (Schubladenprojekte).[25] Der Wissenschaftliche Beirat beim Finanzministerium, bis heute in der Sache und auch personell seinem Schwesterbeirat eng verbunden, hatte schon im Gutachten vom 23. 7. 1949 eine elastischere Haushaltspolitik der öffentlichen Hand gefordert und gegen den bislang geltenden Grundsatz argumentiert, daß „Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsjahr ausgeglichen werden müssen".[26] Finanz- und Wirtschaftsbeirat empfehlen im gemeinsamen Gutachten vom 11. 10. 1955 eine Wirtschaftspolitik, die „auf eine Verlangsamung des Wachstumstempos der gesamten Nachfrage gerichtet" sein solle.[27] So war es nur noch ein beherzter Schritt bis zum Gutachten von 1956. Die Schrittmacherrolle übernahm von nun an der „Finanzbeirat". In seinem Gutachten vom 30. 1. 1960 sprach er sich für eine neue Rollenverteilung der Finanz- und Geldpolitik aus sowie für einen Beitrag der Finanzpolitik zur Glättung zyklischer Ausschläge nach oben und nach

---

[22] Gutachten „Maßnahmen der Verbrauchsregelung, der Bewirtschaftung und der Preispolitik nach der Währungsreform", ebd., S. 4.

[23] Der Beirat empfiehlt eine „verhältnismäßig geringe Kreditschöpfung", „da mit einer multiplikativen Wirkung auf die Gesamtnachfrage zu rechnen ist" (Gutachten „Expansive und kontraktive Kreditpolitik", ebd., S. 38).

[24] Ebd., S. 40.

[25] Vgl. Gutachten „Sicherung der wirtschaftlichen Expansion", ebd., S. 215f.

[26] Allerdings müsse es „möglich sein, Einnahmen und Ausgaben erforderlichenfalls in längeren Zeiträumen zum Ausgleich zu bringen" (Entschließung des Wissenschaftlichen Beirats der Verwaltung für Finanzen über öffentliche Ausgaben für Investitionszwecke, in: Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen [1974], S. 6).

[27] Gemeinsame Empfehlung der Wissenschaftlichen Beiräte beim Bundesministerium der Finanzen und beim Bundesministerium für Wirtschaft: Folgerungen aus der gegenwärtigen Konjunkturlage, ebd., S. 104.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unten („eine antizyklische Finanzpolitik ist somit unerläßlich").[28] Zudem wurde „eine grundlegende Reform des Haushaltsrechtes (nicht zuletzt) unter dem Gesichtswinkel der konjunkturpolitischen Notwendigkeiten" gefordert, auch wenn „entgegenstehende Bestimmungen des Grundgesetzes" zu ändern seien.[29] Im Gutachten vom 4. 7. 1964[30] wurde dann nicht wenig von dem vorweggenommen, was sich im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz wiederfinden sollte. Groß war auch der Widerhall des „Tröger-Gutachtens" (Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland) von 1966, das sich unter der de-facto-Federführung von Fritz Neumark, zugleich Vorsitzender des Beirates beim Bundesfinanzministerium, intensiv mit einer „wirtschaftlich rationalen Fiskal- und Kreditpolitik" auseinandersetzte.[31]

II. Die Positionen, die die Beiräte bezogen, galten als verbindliche Aussagen des Faches. Natürlich reflektierten sie dominante Sachverhalte der wirtschaftlichen Entwicklung und die Lehrmeinungen der Wirtschaftswissenschaften wie das ihnen inhärente Angebot an wirtschaftspolitischen Alternativen.

In den fünfziger Jahren, der Periode eines stürmischen Wiederaufbaues mit exzessiven Wachstumsraten, war in einem geradezu atemberaubenden Tempo der Anschluß an die weltwirtschaftlichen Entwicklungen — nicht zuletzt dank einer vorzeitigen Erfüllung der Liberalisierungskodizes — gewonnen worden. Das Wirtschaftswunder rechtfertigte mit glänzenden Resultaten die ordnungspolitischen Grundentscheidungen und belegte derart die Überlegenheit der neoliberalen Konzeption. Das wirkt bis heute nach, zumindest in programmatischen Erklärungen und Lippenbekenntnissen zur Sozialen Marktwirtschaft. Aber der Erfolg war begleitet von einem Unterlaufen der Geldpolitik durch den Zustrom ausländischer Zahlungsmittel. Die Konjunkturzyklen wurden als zentrales Anliegen der Stabilisierungspolitik entdeckt. Auch gab es Anzeichen, daß die lange Phase des extensiven Wachstums ihrem Ende entgegenging, ausgelöst durch eine — der Bau der Mauer hat dazu beigetragen — relative Knappheit an Arbeitskräften und gekennzeichnet durch vergleichsweise gedämpfte reale Wachstumsraten.

Doch aus konzeptioneller Sicht wog die Rezeption neuer, zum Teil erst recht spät akzeptierter Einsichten der Ökonomik schwerer. Sie war begleitet von heftigen Kontroversen. Eucken, die Vaterfigur neoliberalen Denkens in der Bundesrepublik, hatte als Fazit seiner ordnungstheoretischen wie ordnungspolitischen Überlegungen noch 1949 kategorisch erklärt: „Staatliche Planung der

---

[28] Stellungnahme zu den Aufgaben und Möglichkeiten der Finanzpolitik angesichts der Gefahren einer konjunkturellen Überhitzung, ebd., S. 223.

[29] Ebd., S. 232.

[30] Stellungnahme betr. Folgerungen aus der konjunkturellen Lage für die Steuerpolitik, ebd., S. 310ff.

[31] Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Kommission für die Finanzreform (1966), Teil E, S. 125ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Formen — ja; staatliche Planung und Lenkung des Wirtschaftsprozesses — nein".[32] Für ihn waren die Konjunkturen „struktureller" Natur — als jeweils individuelle Erscheinungen letztlich durch ordnungspolitische Fehlentscheidungen verursacht. Das Faktorangebot kontinuierlich zu nutzen war somit vor allem anderen ein ordnungspolitisches Problem, zu lösen durch die konsequente Verwirklichung einer Wettbewerbsordnung, ergänzt um eine systemgerechte Währungsverfassung, die automatisch funktioniert. Würde „ein automatisch arbeitender geldpolitischer Stabilisator ... in die Wirtschaftsordnung eingebaut", so würden „Deflation und Inflation unterbleiben".[33] Die neoliberale Aversion gegenüber programmatischen Formen der Konjunkturpolitik wurde von Erhard geteilt; Müller-Armack versuchte dagegen, die ordnungspolitischen Bedenken durch einen „Kodex des konjunkturpolitischen Verhaltens" auszuräumen.[34] Das Fach öffnete sich immer mehr dem neuen makroökonomischen Denken.

Das Defizit wurde vornehmlich in der Finanzpolitik gesehen. Die neuen Rezepte lieferte die von Keynes initiierte Makroökonomik im Gewand der fiscal policy. Die wachstumstheoretische Diskussion suggerierte mit ihren Konstrukten die Möglichkeit, einen gleichgewichtigen Wachstumspfad zu realisieren. Daß damit Abschied genommen wurde von zentralen Aussagen der nichtkeynesianischen Konjunkturtheorie gleich welcher Couleur,[35] wurde zumeist nicht einmal bemerkt. Die Wissenschaftlichen Beiräte machten es sich allerdings nicht leicht: Sie waren gewillt, an den zentralen ordnungspolitischen Grundpositionen einer Marktwirtschaft festzuhalten; sie wollten prozeßpolitisch ein ihr konformes Handeln der Geld-, der Finanz- und der Einkommenspolitik, frei von Dirigismen jeder Art; sie waren sich zudem der Faszination dessen, was die makroökonomische Theorie an Möglichkeiten offerierte, durchaus bewußt, auch, daß sie eine Faszination des politisch Machbaren umschloß als der Verwirklichung des innigsten Traumes aller Wirtschaftspolitiker, nämlich mittels eines ingeniösen Systems von Anreizen und Bremshilfen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu dirigieren, wenngleich in stabilisierender Absicht. Die modernen Techniken der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und der Ökonometrie hatten dem kräftig Vorschub geleistet. 1969 sprach Lawrence Klein aus, was viele als schon gesichert glaubten, daß nämlich der Konjunkturzyklus bald nur noch ein historisch interessantes Phänomen sein werde.[36] Für das Wissen, wie das zu erreichen sei, werde die Ökonometrie schon sorgen. Im

---

[32] *Eucken* (1949), S. 93.

[33] Ebd., S. 91; hierzu auch *Eucken* (1960), S. 255ff.

[34] *Müller-Armack* (1966), S. 351ff.

[35] „Die wissenschaftlichen Bemühungen um konjunkturtheoretische Lösungen wurden mit dem Boom der Wachstumsmodelle eingeschränkt, wenn nicht gar aufgegeben" (*Thieme* [1980], S. 59).

[36] Siehe hierzu den von Martin *Bronfenbrenner* (1969) herausgegebenen Sammelband „Is the Business Cycle Obsolete?".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Zeitalter der Ökonomen" wurde der Traum allenthalben geträumt, in Großbritannien und den Vereinigten Staaten als umfassendes demand management und in Form der Vollbeschäftigungsdoktrin, in den Niederlanden als Steuerung des Wirtschaftsprozesses auf der Basis ökonometrischer Totalmodelle des Zentralplanbüros, in Frankreich als allzuständige planification indicative. Das deutsche Modell der makroökonomischen Politik sollte ein aliud sein. Willkommen waren die Vorteile, vor der Türe bleiben sollten die Nachteile. War noch Mitte der fünfziger Jahre der Streit der Meinungen voll im Gange,[37] so neigte sich dann die Waagschale mehr und mehr zugunsten einer systematisch angelegten makroökonomischen Politik.

III. Die Dinge beschleunigte ein äußerer Anlaß. Die Kommission in Brüssel machte sich stark, für die EG eine mittelfristige Programmierung nach französischem Muster einzuführen.[38] Das traf das deutsche ordnungspolitische Denken am zentralen Nerv. Erhard stellte sich am 20. November 1962 dem damaligen Präsidenten der Europäischen Kommission, Hallstein, in einer historischen Disputation vor dem Europäischen Parlament. Das Veto wirkte, doch Erhard glaubte Rückendeckung zu benötigen; sie sollte ihm, empfohlen durch den Wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, ein Rat von Sachverständigen, unabhängig und von hoher wissenschaftlicher Reputation, liefern. Dies war nicht der erste Versuch, ein solches Expertengremium zu etablieren.[39] Adenauer hielt nichts davon; er riet Erhard ab, sich selbst eine „Laus in den Pelz zu setzen".[40] Doch Erhard vertraute dem wissenschaftlichen Sachverstand; er konnte sich einfach nicht vorstellen, daß marktwirtschaftlich orientierte Experten Ansichten entwickeln würden, die mit seinen Vorstellungen nicht konform gingen. Doch so kam es. „Wilhelm Bauer übernahm den Vorsitz des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Herbert Giersch die Zügel."[41] Der im August 1963 gegründete Rat verblüffte schon in seinem ersten Jahresgutachten 1964/65 Bundesregierung und Öffentlichkeit mit einem Plädoyer zugunsten einer konsequenten außenwirtschaftlichen Absicherung der nationalen Stabilitätspolitik und mit

---

[37] Siehe hierzu *Kloten* (1958).

[38] Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe vom 24. Oktober 1962, Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1962), Kapitel VII, S. 57ff.

[39] Das Gutachten der beiden Beiräte von 1956 hatte schon bald den Gedanken reifen lassen, einen Sachverständigenrat aus den Professoren Wilhelm Kromphardt, Erich Preißer und Heinz Sauermann „als dem wissenschaftlichen Gehirn", aus dem Statistischen Bundesamt und den vier Konjunkturforschungsinstituten in Berlin, München, Kiel und Essen zu bilden. Die Institute dachten nicht daran, den Vorstellungen der Professoren entsprechend an den Gutachten mitzuwirken. Diese zogen am 29. Juni 1958 in einem Schreiben an Ludwig Erhard ihre „bedingte Zusage" zurück. Hierzu Näheres bei *Ott* (1988).

[40] So die Aussagen von Fritz W. Meyer, Herbert Giersch, Otto Schlecht u. a.

[41] *Sievert* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Entlastung der Gewerkschaften, die er nicht für etwas gescholten sehen wollte, für das sie keine Verantwortung trugen. Auch sprach er ihnen das Recht zu, im Rahmen einer kostenniveauneutralen Lohnpolitik bei einem Zuwachs der Arbeitsproduktivität höhere Reallöhne zu beanspruchen. So hatte sich das Erhard nicht vorgestellt; ihm hatte an dem Nachweis der Überlegenheit seiner marktwirtschaftlichen Marschroute gelegen und daran, die sozialen Gruppen mit ihren Ansprüchen in die Schranken zu weisen. Das hätte, wie der Beleg einer jeden Grundüberzeugung, nicht umfänglicher Analysen und komplexer Handlungsalternativen bedurft. Im zweiten Gutachten 1965/66 empfahl dann der Sachverständigenrat auch noch „eine konzertierte Stabilisierungsaktion", von der Erhard nichts wissen wollte, obwohl die Gewerkschaften eine Bereitschaft zum „sozialen Dialog" erkennen ließen.[42] Die Konfrontation war letztlich das Resultat eines gewachsenen Selbstverständnisses der Wirtschaftswissenschaften in Sachen Prozeßpolitik. Der Sachverständigenrat wurde zum Schrittmacher für die neuen Ideen, allerdings in der ihm eigenen Art, die sich nicht zuletzt in — vor allem während der ersten Jahre seiner Existenz als spektakulär empfundenen — prozeßpolitischen Innovationen, von der Begriffsbildung über Meßlatten der konjunkturellen Entwicklung bis zur Diktion und zur Präsentation der Ergebnisse, niederschlugen.

Nun wurden die Parteien immer aktiver, insbesondere die SPD unter dem Einfluß Karl Schillers und Alex Möllers; sie hatte schon 1955/56 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung eines stetigen Wachstums der Gesamtwirtschaft eingebracht. An der Willensbildung waren indes alle Fraktionen im Bundestag mit großem Einsatz beteiligt. Die neue Regierung der Großen Koalition legte im Mai 1967 den Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vor.[43] Nach ausgiebigen und auch kontroversen Beratungen, die zu Ergänzungen führten,[44] wurde schließlich mit den Stimmen der drei Parteien das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verabschiedet, verbunden mit Ergänzungen des Grundgesetzes. Allgemein war man überzeugt, daß

---

[42] Eine ähnliche Initiative auf „Expertenebene" zwischen einem Arbeitskreis von Beamten des Bundeswirtschaftsministeriums und Vertretern der Gewerkschaften, um gemeinsam Grundsätze für eine Einkommenspolitik in der Marktwirtschaft zu entwickeln, war schon zuvor „politisch im Sand verlaufen" (*Schlecht* [1968], S. 12).

[43] Bundestagsdrucksache V/1678; bereits am 4. Juli 1966 hatte die aus CDU/CSU und FDP gebildete Bundesregierung den „Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der wirtschaftlichen Stabilität" verabschiedet, der am 15. Juli 1966 dem Bundesrat zugeleitet und am 2. September 1966 im Bundestag eingebracht worden war (Bundestagsdrucksache V/890). Nach einer vorübergehenden Unterbrechung der parlamentarischen Beratungen, bedingt durch den Regierungswechsel Ende November/Anfang Dezember 1966, erfolgte die zweite und abschließende dritte Lesung des Gesetzentwurfs unter verändertem Gesetzestitel am 10. Mai 1967.

[44] Ursprünglich nicht im Entwurf der Regierung (Erhard—Schmücker) enthalten war der Passus „im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung"; auch war „das Thema der außenwirtschaftlichen Absicherung ... mit Mühe und Not in den § 4 des StWG eingeführt worden" (*Schiller* [1984b], S. 29f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

das Gesetz den Forderungen der Zeit in nahezu perfekter Weise entspreche. Die Harmonie zwischen den politischen Entscheidungsträgern und ihren wissenschaftlichen Beratern markierte eine Sternstunde der Wirtschaftspolitik. Das Gesetz galt als ordnungspolitische Großtat, die ein weiteres konstitutives Element der marktwirtschaftlichen Ordnung, gleichrangig neben Wettbewerbsordnung und anderen Teilordnungen, geschaffen hatte.

C. Erfolg und Mißerfolg: die Ursachen

I. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist an seinem eigenen Anspruch zu messen. Dabei ist allein auf die unter diesem Aspekt relevanten Erfahrungen abzustellen und nicht auf die historischen Etappen und die sie ausmachenden Details. Was interessiert, sind die die Phänomene auslösenden Ursachen. Das bedingt, die den damaligen konzeptionellen Vorstellungen eigenen impliziten Annahmen deutlich werden zu lassen. Doch bei aller kritischen Distanz ist zu bedenken, daß es für diejenigen, die an geschichtlichen Prozessen teilhaben, schwer ist, trotz der vielen Bäume stets den Wald zu erkennen. Es gilt das Wort Karl Schillers: „Wir haben alle inzwischen dazugelernt".[45]

II. Die suggestive Kraft der neuen Konzeption ließ „sehr schnell einen überzogenen Anspruch" entstehen, nämlich der Globalsteuerung einen perfekten Rahmen zu geben, der diese in die Lage versetzte, Konjunkturschwankungen auf ein kaum spürbares Minimum zu reduzieren.[46] Schlecht räumte schon Mitte der siebziger Jahre selbstkritisch ein, daß „der Grundtenor (des Gesetzes) und sogar einzelne Vorschriften idealistisch überhöht formuliert waren". Das Paragraphenwerk „suggerierte ein unvertretbar hohes Maß an ‚Machbarkeit' der Konjunktur".[47] Zu den überhöhten Erwartungen haben die Interpreten, die Akteure und auch die Berater beigetragen, vornehmlich der Sachverständigenrat als Garant des wissenschaftlichen Sachverstandes durch die Stringenz seiner Raisonnements und seine die stabilisierungspolitische Konzeption ausfüllenden Vorschläge. Die Anfangserfolge schienen den Vätern des Gesetzes — und damals waren es viele — recht zu geben; die Opposition verstummte. Man hielt gleichsam den Atem an. Sollte nicht doch angesichts eines überzeugenden Bekenntnisses der gesellschaftlichen Kräfte zum Gesetz und der erkennbaren Bereitschaft aller Beteiligten, zur Wirksamkeit der Globalsteuerung beizutragen, das große Werk gelingen?

Als dann keineswegs alles so lief, wie es hätte sein sollen, schieden sich die Geister. Den einen erschienen das Regelsystem und der Instrumentenkasten des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes als ergänzungsbedürftig. Gefordert wurden

[45] *Schiller* (1984a), S. 5.

[46] *Schlecht* (1976), S. 300.

[47] Ebd., S. 301.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Perfektionierung, Ergänzung und auch Patentrezepte innerhalb und außerhalb des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes wie

— sektorale und regionale Differenzierung der Globalsteuerung,

— staatliche Investitionslenkung und Strukturplanung,

— administrative Importerleichterungen und Exporterschwernisse,

— vollzugsverbindliche Regeln, vor allem für die Geldpolitik,

— Indexierung gesamt- und einzelwirtschaftlicher Größen,

— konzertierte Aktionen mit staatlich beeinflußten Lohn- und Preisselbstbeschränkungen bis hin zu direkten Preis- und Lohnkontrollen usf.[48]

Nichts davon wurde verwirklicht — zum Glück.

Eine zweite Gruppe hielt dafür, dem Gesetz durch unermüdliche Aufklärungsarbeit, durch das Aufzeigen der ihm inhärenten Logik und durch die Bloßlegung der auf lange Sicht relevanten gruppenspezifischen Interessen zu seinem Recht zu verhelfen. Da gab es nichts zu ergänzen, sondern nur dem Gesetz entsprechend zu handeln und sich zu verhalten. Diese Position dominierte zunächst, verlor dann aber zunehmend an Boden. Geländegewinne erzielten demgegenüber die Vertreter kritischer Distanz, die sich in vielen Lagern fanden. Im thematischen Zusammenhang von Belang sind vor allem die wachsende Kluft zwischen dem Regelwerk des Gesetzes und dem tatsächlichen Geschehen sowie die Substitution der dem Gesetz zugrunde liegenden stabilisierungspolitischen Konzeption durch konkurrierende theoretische Vorstellungen. Als Zäsur wähle ich die Veröffentlichung des „neuen Assignments" im Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1974/75.[49] Mit ihm ist eine Besinnung auf Positionen vor dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz verbunden, doch was sich an akzeptablen neuen Erkenntnissen anbot, fand Aufnahme.

III. Was war es nun, das dem Erfolg des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes im Wege stand? Um es ohne viel Wenn und Aber zu sagen: Es waren nicht Lücken in der Konzeption, auch nicht schwammige Formulierungen im Gesetz — sie gab es —, die einer willkürlichen Auslegung der Rezeptur Tür und Tor geöffnet hätten. Was jeweils gemeint war, stand außer Frage, und für die gedankliche Einheit der konzeptionellen Elemente sorgte schon der Sachverständigenrat. Das Versagen von Konzeption und Gesetz ist zudem nicht Defekten der Informationstechniken zuzuschreiben. Daß deren Leistungsvermögen in einer vom Fach genährten Euphorie weit überschätzt wurde, ist evident und ebensowenig bestreitbar wie der sehr hohe, jede Phase eines Konjunkturzyklus betreffende Informationsbedarf einer antizyklischen Politik; er wurde weit unterschätzt. Dennoch: Was auf diesem Felde geleistet wurde —

---

[48] In Orientierung an *Schlecht* (1983), S. 17f.

[49] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1974/75 „Vollbeschäftigung für Morgen", 5. Kapitel, Ziffer 364ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an Diagnosen, Prognosen und Projektionen —, war nicht so schlecht, daß die Mängel der Informationsbeschaffung trotz ihr inhärenter systematischer Tükken für sich eine Aufgabe der Konzeption als solcher erzwungen hätten. Allerdings wäre schon von daher der Anspruch zu beschneiden, das Programm antizyklischen Handelns moderater zu fassen gewesen.

Unter konzeptionellem Blickwinkel schwerer wiegt die Tatsache, daß das Gesetz vornehmlich an Merkmalen der wirtschaftlichen Entwicklung in den sechziger Jahren anknüpft: an ein relativ stabiles Muster der Konjunkturzyklen und einen intakten, nur wenig veränderlichen Wachstumspfad,[50] begleitet von einem ausgeprägten Wachstumsoptimismus und begünstigt durch die Bedingungen des Bretton-Woods-Systems und das Ausbleiben von Strukturbrüchen, etwa als Folge exogener Schocks. Das begründete Geschlossenheit und Eleganz der stabilisierungspolitischen Strategie, aber auch die Hilflosigkeit gegenüber den Herausforderungen der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Doch das hätte ebenfalls nicht bedingt, die Antizyklik als eigentliches Kernanliegen aufzugeben.

Was diese Basis auszuhöhlen sich anschickte, war anderes; es waren Inkompatibilitäten als Widersprüche zwischen konstitutiven Merkmalen des Gesetzes und fundamentalen Sachverhalten der Wirklichkeit. Diese und allein diese bewirkten letztendlich, daß dem Gesetz nur eine kurze, das Geschehen dominierende Phase vergönnt war, daß der Erosionsprozeß schon vor OPEC I im Spätherbst 1973 in vollem Gang war und daß kein Weg zum Jahre 1967 zurückführen wird. An Äußerlichkeiten gemessen wird das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz noch respektiert — Jahreswirtschaftsbericht, Finanzplanungsrat,[51] Konjunkturrat der öffentlichen Hand, mittelfristige Finanzplanung usf. sind der Beleg —, aber mit seinem materiellen Gehalt stimmen weder die heute dominierenden stabilisierungspolitischen Vorstellungen noch die reale Welt des politischen Handelns überein.

IV. Inkompatibel mit der realen Welt menschlichen Wirtschaftens ist *erstens* die These, daß verstetigtes Wachstum für realisierbar gehalten und sich jede stabilisierungspolitisch begründete Annäherung an den Wachstumspfad positiv, also Wachstum und Beschäftigung auf Dauer mehrend, auswirken wird. Unterstellt wird derart, daß der Wachstumspfad nicht selbst eine Funktion konjunktureller Prozesse ist. Wäre er es, beruhte das zentrale stabilisierungspolitische Postulat auf einer petitio principii. Werden die Formen der marktwirtschaftlichen Koordinierung im Sinne Hayeks als Entdeckungsverfahren unter immer wieder neuen Bedingungen und die wirtschaftliche Entwicklung mit Schumpeter als Prozeß schöpferischer Zerstörung gedeutet, gehören Abwei-

---

[50] Vgl. *Schlecht* (1983), S. 20.

[51] Gebildet gemäß § 51 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), geändert durch Art. 38 EG zum Einkommensteuerreformgesetz vom 21. 12. 1974 (BGBl. I S. 3656).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chungen im Auslastungsgrad des Produktionspotentials wie Veränderungen in der Zunahme des Realkapitalbestandes zum normalen Erscheinungsbild einer Marktwirtschaft. Dann wird der konjunkturelle Phasenverlauf auf längere Sicht gesehen sehr verschieden ausfallen können als Ausdruck durchaus komplexer Einflüsse.

Eine *zweite* Inkompatibilität folgt aus der Annahme, daß eine erfolgreiche antizyklisch angelegte Verstetigungspolitik nicht um Fehlentwicklungen in Form von Trendphänomenen besorgt zu sein braucht. Die These läßt zwar an sich die Möglichkeit offen, daß anhaltende konjunkturelle Ungleichgewichte strukturelle Verzerrungen auslösen können, doch eben das soll bei koordinierter makroökonomischer Politik entfallen. Nachhaltige Verhaltensänderungen von Investoren und Verbrauchern oder ein verstärkter Zugriff des Staates auf das Sozialprodukt u. ä. führen dann zwar zu einer Abflachung des Wachstumspfades wie Anfang der sechziger Jahre beim Übergang vom extensiven zum intensiven Wachstum, aber auch zu nicht mehr. Also: eine weitere petitio principii. Die komplexen Beziehungen zwischen Konjunktur als originärem Phänomen realwirtschaftlicher Entwicklung und Trend als einem statistischen Derivat umschließen indes Auswirkungen konjunktureller Prozesse auf Trendphänomene, die ihrerseits — etwa als Folge exogener Schocks, der Expansion des Staatssektors und negativer Rückkoppelungen zwischen einem Fehlverhalten im staatlichen und im privaten Bereich — das Konjunkturgeschehen beeinflussen. Helfen kann hier jeweils nur ein politisches Handeln, das nicht im antizyklischen Handlungskatalog enthalten ist, ja, das mit ihm konfligiert.[52] Zudem: Wer Trendprobleme konzeptionsbedingt a priori ausschließt, wird sich schwer tun, sie zu diagnostizieren und ihnen adäquat zu begegnen, wenn es darauf ankommt.

Die These von der „kombinierten Anwendung des Prinzips der Selbststeuerung für die Mikrorelationen und der Globalsteuerung für die Makrorelationen" beinhaltet eine *dritte* Inkompatibilität. Die gedankliche Trennung zwischen der Makro- und der Mikrosphäre und dem, was sie jeweils regelt, ist ein Kunstgriff,[53] geeignet, eine symbiotische Beziehung zwischen Makropolitik und Wettbewerbspolitik herzustellen.[54] Die derart gesicherte Kompatibilität von Makro- und Mikrodezisionen ist ein Konstrukt; es stützt sich auf ein System von Vorkehrungen, das zu einem „konzeptionsorientierten" Verhalten aller Beteiligten führt und so eine „Politik der kollektiven Vernunft" (Schiller) erst ermöglicht. Unterstellt werden damit spezifische Harmoniebeziehungen. Einzelne wie Gruppen verhalten sich so, wie es die Makropolitik vorgibt, sofern diese

---

[52] Systemimmanente Konflikte zwischen Antizyklik und wachstums- bzw. strukturpolitischen Erfordernissen.

[53] Vgl. *Schlecht* (1983), S. 9.

[54] Nach Schlecht: „Koexistenz zwischen Globalsteuerung und Laissez-faire" (*Schlecht* [1983], S. 9).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nur konzeptionsgerecht handelt; eine zentrale Bedingung für das Gelingen der Globalsteuerung ist erfüllt. Daß es Interaktionen solcher Art geben kann, ist nicht auszuschließen. Die Phase nach der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes suggerierte ein derartiges Zusammenspiel. Aber die Realität einer pluralistischen Gesellschaft mit organisierten Interessen und wechselseitigen Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft lehrt anderes. Schon Zusammensetzung und Ausrichtung einer Regierung beeinflussen die Gewichte der sozialen Gruppen bei der Willensbildung in Politik und Wirtschaft. Vor dem Wechsel von der Großen Koalition zur sozial-liberalen im Herbst 1969 saßen die Verbände der Unternehmen, danach die Gewerkschaften am längeren Hebel. Der Verdacht liegt also nahe, daß „ein durch gedankliche Abstraktion gewonnenes Abbild der Wirklichkeit ... zur Wirklichkeit selbst" wurde. Die Philosophie der Globalsteuerung ist für Tuchtfeldt — und andere sehen es ähnlich — „ein typischer Anwendungsfall des rationalistischen Konstruktivismus".[55]

Im Umfeld einer parteienstaatlichen Demokratie haben die sozialen Gruppen, auch der einzelne schon durch bloßes — vor allem antizipierendes — Reagieren auf politische Datensetzungen eine Chance, spezifische Interessen geltend zu machen. Die Wirtschaftssubjekte reagieren strategisch; sie sind lernfähig, und die Entscheidungen reflektieren „aus Wissen und Erfahrung gebildete Erwartungen".[56] Nicht das Streben nach Teilhabe an der kollektiven Vernunft prägt ihr Verhalten, sondern es sind kritische Distanz zur politischen Aktion und das Sinnen auf Mehrung des Vorteilhaften und Vermeidung des Nachteiligen, die es kennzeichnen. Von den Anfängen abgesehen war die konzertierte Aktion niemals das, was sie sein sollte, nämlich ein Ort, an dem auch und vor allem über die Vereinbarkeit einkommenspolitischer Regelungen mit der gesellschaftlichen Lage gesprochen wird. Genau das war ein Tabu. Die Theorie der rationalen Erwartungen macht es sich allerdings mit ihrer Verabsolutierung des Konterkarierens staatlichen Handelns durch Private zu einfach. Individuelle Kalküle und solche von Gruppen müssen nicht aufgehen. 1974 versuchten die Arbeitnehmer, durch hohe Lohnforderungen die mit OPEC I verbundenen Realeinkommensverluste den Unternehmen zuzuschieben; diese rechneten mit einer Überwälzung der sprunghaft steigenden Lohnkosten in den Preisen, was die Geldpolitik verhinderte; den Schaden der Konfrontation hatten alle zu tragen. Doch wurde so auch das Gefühl für das Erreichbare neu belebt. Zudem ist es „inkonsequent, nicht spieltheoretisch weiter zu argumentieren: Warum reagiert dann nicht die Wirtschaftspolitik auf die Reaktion der Privaten zurück?"[57] Das Normale sind in der Tat Reaktion und Gegenreaktion, also Interaktionen. Genau so ist Politik zu verstehen, auch stabilisierungspolitisches

[55] *Tuchtfeldt* (1973), S. 29; vgl. derselbe auch (1986).

[56] *Woll* (1983), S. 7.

[57] *Streißler* (1983), S. 469.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Handeln. Die konzertierte Aktion leistete auf ihre Weise einen — von den Tarifvertragsparteien durchaus anerkannten — integrierenden Beitrag, doch in den siebziger Jahren zunehmend nicht mehr. Ein sozialer Dialog, gedacht als konstituierendes Element einer stabilisierungspolitischen Konzeption, kann je nach Lage hilfreich sein, aber auch anders wirken.

Was die Globalsteuerung an antizyklischem Handeln des öffentlichen Sektors vorsah, begründet eine *vierte* Inkompatibilität. Gemeint ist das schiere Unvermögen der Gebietskörperschaften und betroffener Parafisci — an der körperschaftsspezifischen Willensbildung, den Erfordernissen von Finanzplanung, an Aufstellung und Realisierung der Budgets, auch der prophylaktischen Erarbeitung von Schubladenprojekten gemessen —, den Wechselbädern antizyklischer Vorgaben zu entsprechen. Daß anfänglich vor allem Bund und Länder bereit waren, das ihnen zugewiesene Maß an Antizyklik zu tragen, steht außer Frage, doch ebenso, daß das Versagen recht schnell eine obstruktive Haltung erzeugte. Per saldo wirkte prozyklisch, was antizyklisch gedacht war. Die Einräumungen, die nun Schritt auf Schritt folgten, wie die weitgehende Entlastung der Kommunen von antizyklischem Handeln[58] — damit sie nur nicht weiter prozyklisch agierten — oder die These von der asymmetrischen Eignung der Finanzpolitik: im Aufschwung ungeeignet, im Abschwung effizient, waren im Grunde Akte einer Demontage der zugrunde liegenden Konzeption. Unter heutigen Bedingungen sind die Gebietskörperschaften noch weniger als damals in der Lage, antizyklisch zu wirken.

Eine weitere — *fünfte* — Inkompatibilität betrifft das Verhalten der für die Ausrichtung der Stabilisierungspolitik verantwortlichen Entscheidungsträger. Ein konzeptionsadäquates Verhalten von Regierung(en) und Parlament(en) bedingt die Anerkennung einer Präferenzenordnung, auch eines Moralkodex, der das gemeine politische Kalkül hinter dem stabilisierungspolitischen zurücktreten läßt: die Anerkennung des Primates des stabilisierungspolitisch Notwendigen zu Lasten konkurrierender politischer Prärogative. Derart den Politikern eine Zwangsjacke verpassen zu wollen, begründet einen systemimmanenten Widerspruch zu den konstituierenden Merkmalen einer modernen parteienstaatlich organisierten Gesellschaft mit einem starken öffentlichen Sektor. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz überforderte Legislative und Regierung, wenngleich man dies zunächst nicht wahrhaben wollte. Das spricht nicht gegen, sondern für die damalige Konzeption, zumindest für ihre suggestive Kraft. Schiller hat das Problem gesehen, als er 1966 mit dem Hinweis auf Pirandellos „Sechs Personen suchen ihren Autor" meinte, daß das Gesetz seine Regierung zu finden habe.[59]

---

[58] „Die Erfahrung (hat) gezeigt, daß eine antizyklische Finanzpolitik noch am ehesten vom Bund, weniger von den Ländern und schon gar nicht von den Gemeinden erwartet werden kann" (*Neumark* [1972]).

[59] *Schiller* (1966), S. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als unabdingbar für das Gelingen der gesamtwirtschaftlichen Verstetigung galt die außenwirtschaftliche Absicherung. Ist sie nicht gewährleistet, wird die Globalsteuerung — wie man sagte — unterlaufen; also sind entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Doch aus der Konfrontation des hier Geforderten mit den Realitäten der weltwirtschaftlichen Verflechtungen resultiert eine *sechste* Inkompatibilität. Schienen zunächst nur die Defekte des ausklingenden Bretton-Woods-Systems im Wege zu sein und schien mit den flexiblen Wechselkursen seit März 1973 eine sich vornehmlich an binnenwirtschaftlichen Sachverhalten orientierende Stabilisierungspolitik nunmehr außenwirtschaftlich abgesichert zu sein, so ist die Zuversicht, daß es Techniken der Abschottung gegenüber einer Übertragung inflationärer Impulse gebe — die auch angewandt werden können, sofern die politischen Instanzen dies nur wollen —, einer breiten Skepsis gewichen. Zumindest wird anerkannt, daß die einfache Maxime der Absicherung nicht mit den Gegebenheiten einer offenen Volkswirtschaft vereinbar ist, wohl auch niemals zur Gänze war.

Das Bündel an Inkompatibilitäten — so wie ich es sehe — enthält noch eine *siebte* und letzte Inkompatibilität: Sie resultiert aus dem Selbstverständnis der Globalsteuerung, eine effiziente makroökonomische Politik sei nur so zu betreiben. Die der damaligen stabilisierungspolitischen Konzeption eigene Ratio impliziert — auf die Verstetigungsmaxime bezogen — die These, daß es keine Alternative geben kann. In weniger anspruchsvoller Sicht bleibt es immerhin bei einem Überlegenheitsanspruch, der weithin geltend gemacht und anerkannt wurde. Doch schon bald stellten pure Fakten, dann mehr noch wohlbekannte, aber jahrelang nur zur linken Hand registrierte konkurrierende makroökonomische Rezepte auch dieses Dogma in Frage.

V. Waren nun Konzeption und Gesetz mit dem Freiburger Imperativ kompatibel, so wie es Karl Schillers berühmte Formel uns hat glauben machen wollen? Ich meine, sie waren es nicht. Die Formel beschrieb die Synthese, wie Schiller sie verwirklicht haben wollte — und mit ihm viele. Wieder andere hielten auf Distanz. „Kein Zweifel, daß die Globalsteuerung mit dem von Schiller so genannten Freiburger Imperativ nichts zu tun hat." Nach Lenel paßt sie nun einmal nicht „zum Denken von Walter Eucken".[60] Für Tuchtfeldt war mit der Vorgabe gesamtwirtschaftlicher Ziele der „Rubicon zwischen Sozialer Marktwirtschaft und Globalsteuerung" überschritten.[61] Ähnlich dachten Besters, Dürr, Hoppmann, Starbatty, in stärker differenzierender Sicht auch Watrin und Willgerodt,[62] um mich auf einige Namen zu beschränken. Die Kluft zwischen den Grundpositionen der Freiburger Schule und der Antizyklik der deutschen Globalsteuerung ist in der Tat groß. Friedrich A. Lutz, der Euckens Deutung

[60] *Lenel* (1974), S. 109.

[61] *Tuchtfeldt* (1973), S. 20.

[62] Siehe hierzu beispielsweise *Besters* (1973), *Dürr* (1968), *Hoppmann* (1973), *Starbatty* (1974), *Watrin* (1971), *Willgerodt* (1974).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

konjunktureller Phänomene nachhaltig beeinflußt hatte und Mitglied des Wirtschaftsbeirats war, bekräftigte noch 1967,[63] „daß es dem Neoliberalen ... lieber wäre, es könnte ein automatischer Stabilisierungsmechanismus gefunden werden, der den ‚Regenten' ... den Entschluß über das Wann und Wieviel des Einsatzes ihres konjunkturpolitischen Instrumentariums abnehmen würde". Eine Globalsteuerung durch Geld- und Budgetpolitik, die mit liberalen Prinzipien vereinbar sei, sei nur eine zweitbeste Lösung. „Zielprojektionen und konzertierte Aktion sind im Grunde Instrumente aus dem Instrumentenkasten des Dirigismus."[64] Gewiß gab es bei den Neoliberalen auch Befürworter eines konjunkturpolitischen Handelns. Neben Müller-Armack wird immer wieder auf Wilhelm Röpke und seine Schriften während der Weltwirtschaftskrise, insbesondere das Werk über „Krise und Konjunktur",[65] verwiesen. Doch zwischen ihren Vorstellungen und dem Katalog an Verhaltensvorschriften antizyklischen Typus im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz liegen Welten. Für Röpke etwa waren zu „viele Anhänger der Keynes-Schule auf die schiefe Ebene eines unbekümmerten Interventionismus und Kollektivismus" geraten. Schiller hätte dem nicht widersprochen, „das Verhältnis des Stabilitätsgesetzes zur Marktwirtschaft" war für ihn gleichwohl das einer „kritischen Sympathie".[66] „Die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung durch global wirkende Maßnahmen (galt) geradezu als eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Steuerungsprozesses durch Wettbewerb".[67] Die Neoliberalen hatten demgegenüber in ihren Grundüberlegungen keinen Raum für Techniken, die gleichsam auf Knopfdruck die Niveaus in einem System kommunizierender Röhren dirigieren sollen. Sie hielten es vornehmlich mit Euckens regulierendem Prinzip der „Konstanz der Wirtschaftspolitik", das sich bewußt gegen jede Form einer „aktiven Wirtschaftspolitik" wendet, weil sie Unsicherheit erzeuge und jene vorübergehende Investitionsunlust verewige, die eigentlich durch Handeln überwunden werden sollte. Diese Sicht erfuhr, was ihren Kern angeht, eine Renaissance durch Milton Friedman und die Monetaristen.

Die Divergenz der Urteile beantwortet im Grunde schon die weitere Frage, ob nicht doch mit dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz zur neoliberal orientierten Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft mit ihren Teilordnungen eine ergänzende, prozeßpolitisch ausgerichtete Teilordnung geschaffen worden war. Auch wenn Hans Möller dahingehend gefolgt werden soll, daß „Konjunktur- und Wachstumspolitik ... zu den zentralen Aufgaben des modernen Sozialstaates" zählen,[68] rechtfertigt das noch nicht die Existenz einer Teilordnung für die

[63] *Lutz* (1967), S. 20.

[64] Ebd., S. 26.

[65] *Röpke* (1932).

[66] *Schiller* (1984b), S. 29.

[67] *Schlecht* (1983), S. 9.

[68] *Möller* (1969), S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prozeßpolitik als einer spezifischen Bündelung von Verhaltensvorschriften und institutionellen Vorkehrungen für die involvierten Politikbereiche. Und wenn es so wäre, sind es allein schon die Inkompatibilitäten, die den damaligen Versuch als nicht gelungen erscheinen lassen. Die spezifisch ordnungspolitischen Bedenken haben sich die Wissenschaftlichen Beiräte und viele weitere Fachkollegen nicht — wenigstens nicht alle — zu eigen machen können. Das wird Gründe haben. Ihnen nachzuspüren ist nicht meine Sache. Ein anderes sei angedeutet: Die Diskussion um die ordnungspolitische Kompatibilität des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes war nur möglich auf dem Hintergrund eines Denkens in Teilordnungen, gekennzeichnet durch jeweils spezifische staatliche Regelungen. Bei einer stärkeren Orientierung an Hayeks (neo)liberaler Position hätte der Anspruch kaum erhoben werden können.

VI. Im Grunde hatten schon frühzeitig drei Ereignisse das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz in seinen Grundfesten erschüttert und einem Driften von ihm hinweg Vorschub geleistet:

— Als im Juli 1970 — am Superboom gemessen zu spät — ein Konjunkturzuschlag beschlossen wurde und damit der harte Kern des Gesetzes erstmals zur Anwendung kommen sollte, wurde Rückzahlbarkeit vorgesehen. Die gesellschaftlichen Kräfte wollten es so, die Regierung entsprach der Forderung. Das sah damals nach läßlicher Sünde aus, war aber im Grunde ein fundamentaler Verstoß gegen einen dogmatischen Grundsatz der stabilisierungspolitischen Konzeption des Gesetzes. Was geschah, war — ohne daß dies sogleich deutlich wurde — symptomatisch und erwies sich als prototypisch. Gesucht wurde von nun an stets nach maßgeschneiderten Lösungen, die zu begründen nicht schwer fiel, die letztlich aber Ausdruck eines die Vorschriften des Gesetzes mißachtenden politischen Wollens waren.[69]

— Die unnachgiebige, geradezu verbockte Haltung der Arbeitgeber, auch angesichts des Booms von 1969 einen produktivitätsorientierten „Lohnzuschlag" nicht einmal in Erwägung zu ziehen, führte im September zu den wilden Streiks bei Hoesch. Für die Gewerkschaften war dies ein Schock, der wie eine traumatische Erfahrung weiterwirkte. Von da an zog man sich immer mehr vom sozialen Dialog zurück, obwohl die konzertierte Aktion noch jahrelang tagte.[70]

---

[69] Als weitere Beispiele für derart maßgeschneiderte Lösungen lassen sich u.a. anführen: die Auflegung mehrerer Tranchen einer Stabilitätsanleihe zwischen März und September 1973, die Einführung einer Investitionssteuer von 11% und die Erhebung einer Stabilitätsabgabe im Mai 1973 sowie die Einführung einer Investitionszulage von 7,5% im Dezember 1974 (vgl. *Hansmeyer* [1977], S. 608 f.).

[70] Auch einem Versuch des Sachverständigenrates, im Rahmen seiner Kompetenzen mittels einer komparativen Analyse mittelfristiger Zielprojektionen des Rates und der Tarifvertragsparteien schon im Vorfelde von Lohnverhandlungen in Orientierung an dem jeweiligen Verteilungsspielraum zu einer Annäherung der Standpunkte zu gelangen, mußte der Erfolg versagt bleiben.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die These vom „armen" Staat und vom Nachholbedarf an Reformen gab von 1970 an das Startzeichen für eine anhaltende Phase der Expansion der Staatstätigkeit und einer engeren Knüpfung des „sozialen Netzes". Entsprechend stark war der Zugriff des Staates auf das Bruttosozialprodukt. Das Resultat war mehr als eine Niveauverschiebung, die die Stabilisierungspolitik als solche nicht tangierte. Wie sich schon bald erweisen sollte, war die Formel, es sei an der Zeit, die Belastungsfähigkeit des Marktes zu testen, eine Quelle fundamentaler Fehlentwicklungen.

Die Beispiele belegen die destruktive Kraft der Inkompatibilitäten, von denen ich sprach: Die Priorität des politischen Kalküls vor dem stabilisierungspolitisch Gebotenen, die nicht gesicherte Konformität von Makro- und Mikrodezisionen und die reflexiven Beziehungen zwischen Trendphänomenen und konjunktureller Lage.

VII. „Hat die Globalsteuerung versagt?" Die Frage stellte Otto Schlecht in einem gleichnamigen Beitrag zum 65. Geburtstag von Karl Schiller;[71] er verneinte sie und sah auch sechs Jahre später (1982) „keine Veranlassung, dieses Urteil zu revidieren";[72] er ließ aber viele der Defekte im Gesetz und im Umfeld des Gesetzes gelten. Die Globalsteuerung sollte nur nicht „zum alleinigen Sündenbock abgestempelt" werden.[73] Das spricht für honorige Gesinnung, doch es geht nicht um ein Versagen im Sinne von an sich vermeidbaren Fehlern, auch nicht um das Aufzeigen von Schwachstellen. Stimmt meine Diagnose, gibt es also Inkompatibilitäten, dann mußte der erwartete Erfolg über kurz oder lang ausbleiben — trotz redlichen Bemühens vieler Beteiligter: Schillers, Alex Möllers, Schöllhorns, Schlechts, Tietmeyers und auch des Sachverständigenrates. Neumark beklagte 1972 zu Recht, daß „selbst das vollkommenste Gesetz (nichts) nützt, wenn Exekutive und Legislative nicht gewillt sind, es richtig anzuwenden".[74] Aber spricht nicht einiges dafür, daß das Gesetz, wenn es schon nach Schiller „besonders hohe Anforderungen an die Courage und die Weisheit von Regierungen stellt",[75] Regierungen und Legislative aus deren Sicht überforderte? Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz stärkte die Exekutive und brachte der Legislative einen Machtverlust. Dieser Prozeß kehrte sich schon bald wieder um. Für Hansmeyer ist das „eine zusätzliche Erklärung dafür, daß stabilitätspolitische Entscheidungen aus dem Gesetz herausgelöst wurden und sich bei ihrer konkreten Ausgestaltung vom Modell der Globalsteuerung zunehmend entfernt haben".[76] Die Vollzugsverbindlichkeit der gesetzlichen Vorschriften wurde schlicht ignoriert. Natürlich hat auch anderes zu einer

[71] Vgl. *Schlecht* (1976).

[72] *Schlecht* (1983), S. 19.

[73] Ebd., S. 25.

[74] *Neumark* (1972).

[75] *Schiller* (1977), S. 199.

[76] *Hansmeyer* (1977), S. 612.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zwischenbilanz beigetragen, die schon vor OPEC I im Spätherbst 1973 nicht mehr gut war.[77]

D. Neuorientierungen

I. Daß sich die Dinge nicht so entwickelten, wie es sein sollte, wurde frühzeitig erkannt, auch vom Sachverständigenrat, dem ich von 1969 bis 1976 angehörte. Skepsis, vor allem den politischen Akteuren gegenüber — die sich zwar in ihren programmatischen Erklärungen stets am Wortlaut des Gesetzes orientierten, aber dann doch letztlich nicht in der Lage sahen, den eigenen Vorgaben entsprechend zu handeln —, wurde schon damals empfunden, doch sie hatte hinter dem gesetzlichen Auftrag zurückzutreten. Was mehr zählte und zählen mußte, war das zentrale Anliegen, in jeder Phase des Geschehens die Möglichkeiten der Stabilisierungspolitik aufzuzeigen, die Dinge angesichts sich abzeichnender Gefährdungen und Verletzungen der gesamtwirtschaftlichen Ziele zum Besseren zu wenden. Der Rat war überzeugt, derart zum Gemeinwohl beizutragen. Die Inkompatibilitäten waren zunächst eher zu ahnen, denn zu sehen. Im Gegenteil, Anfangserfolge der Globalsteuerung und die enorme Resonanz der allgemeinen Öffentlichkeit auf die Jahresgutachten ließen hoffen, Mittel und Wege zur Überwindung der Defekte zu finden — mit gewissen, doch im ganzen erträglichen Abstrichen vom Idealzustand als konkreter Utopie.

Aus dem Spannungsverhältnis zwischen Ankündigung und Realität erwuchsen Zug um Zug die Elemente einer alternativen stabilisierungspolitischen Programmatik. Daß der Sachverständigenrat dabei konkurrierende Lehrmeinungen prüfte, versteht sich von selbst. Ideenlieferant war insbesondere der Monetarismus, ohne daß alle Kernaussagen — etwa die Konjunktursteuerung bringe erst die zyklischen Schwankungen hervor — noch gar seine Kernforderung — Anwendung einer vollzugsverbindlichen Geldmengenregelung — akzeptiert worden wären. Das Substrat der Erwägungen über Jahre hinweg war das im Jahresgutachten 1974/75 veröffentlichte „neue Assignment": Es blieb bei Auftrag und Rahmenbedingungen der bisherigen stabilisierungspolitischen Konzeption, alternativ waren die zentrale Regieanweisung und die Definition der Rollen. Das antizyklische Reagieren trat in den Hintergrund. Beibehalten wurde auch die Orientierung am Potentialpfad mit der Maßgabe, daß das Handeln von Geld- und Finanzpolitik im Tenor stetig zu sein habe. Die Expansion der Zentralbankgeldmenge („mengenorientierte Geldpolitik") erfolgte konjunkturgerecht, wenn sie nur „innerhalb einer engen Marge mäßig antizyklisch von der konjunkturneutralen Rate" abweiche (Ziffer 394); besonders die Finanzpolitik solle „auf Verstetigung angelegt" sein. „Eine rationelle Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erfordert Kontinuität" (Ziffer 417). Die Rangordnung der beiden zentralen Politikbereiche weist die Führungsrolle der

[77] Dazu etwa *Beyfuss* (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geldpolitik zu. Ihr ist versagt, ein stabilisierungswidriges Verhalten von Staat und sozialen Gruppen finanziell zu alimentieren; die „Objektivierung der Geldversorgung (solle) zu illusionsfreiem Handeln zwingen" (Ziffer 373). Die Flankensicherung obliegt — wie bislang — der Einkommenspolitik und außenwirtschaftlichen Vorkehrungen.

Bei Lichte besehen war es schon ein Paradigmawechsel, den der Sachverständigenrat vorschlug: von der Antizyklik weg und hin zur konsequenten mittelfristigen Orientierung, von der angenommen wird, daß sie von sich aus verstetigend wirkt. Die Turbulenzen der Jahre 1974 und 1975 ließen die neue Standortbestimmung des Rates — von der Geldpolitik abgesehen — nicht die erwartete Aufmerksamkeit finden. Die Tagesnöte der Politik hatten Vorrang vor einer konzeptionellen Disputation.

II. Bei seiner Neuorientierung hielt der Rat noch am Konjunkturzyklus als Richtmaß für die zeitliche Dimension der Stabilisierungspolitik fest. Er sah das Produktionspotential nach wie vor als eine aus stabilisierungspolitischer Sicht nicht zu problematisierende Größe an. Das sollte sich bald wandeln. Spätestens 1975 wurde deutlich, daß die Stabilisierungspolitik weder in der alten noch in der neuen Variante auf trendmäßige Fehlentwicklungen struktureller Natur vorbereitet war. Mit der Zäsur zwischen Konjunktur- und Trendphänomenen hatte man mögliche Wechselwirkungen zwischen beiden negiert. Nunmehr erwies sich, daß der exogene Schock mit den ihm eigenen strukturellen Verwerfungen sich auf die Trends wie auf die konjunkturelle Lage auswirkte; es erwies sich zudem, daß die Fehlentwicklungen der zweiten Hälfte der siebziger Jahre ihre Wurzeln auch in früheren stabilisierungspolitisch und reformpolitisch legitimierten (falschen) Weichenstellungen hatten.[78] Dauerarbeitslosigkeit, halbiertes Potentialwachstum, „Waschbrettkonjunktur" und „Stagflation" kennzeichneten die Lage. Die konzertierte Aktion sah sich seit Sommer 1977 gänzlich aufs Eis gelegt;[79] man traf sich zu Gesprächen im kleinen Kreis auf Einladung des Kanzlers.

Die Jahre nach OPEC I waren für Karl Schiller eine „Phase der Improvisationen", eine „Periode des Abusus einer Politik", die — mangels keynesianischer Bedingungen — nicht mehr zu den Fakten paßte.[80] Es kam in der Tat zu einer Gemengelage an Maßnahmen, der Erfolg nicht beschieden sein konnte.

— Zunächst orientierte man sich an der Philosophie des Gesetzes in der Hoffnung, durch steuerliche Entlastungen und staatliche Mehrausgaben,[81]

---

[78] Hierzu *Kloten* (1988b).

[79] Siehe *Kloten* (1986), S. 55.

[80] *Schiller* (1984a), S. 5, und derselbe (1984b), S. 32f.

[81] Ein derartiges Vorgehen hat im Rezessionsjahr 1975 das Entstehen eines Defizits des öffentlichen Gesamthaushalts in bis dahin nicht gekannter Höhe von rd. 68 Mrd. DM bewirkt, mit der Folge, daß erstmals ein hohes strukturelles Defizit (knapp 26 Mrd. DM) entstanden war (vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1976/77 „Zeit zum Investieren", Ziffern 204 und 221).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

also im wesentlichen über den Einkommensmultiplikator, den Konjunkturmotor wieder auf Touren zu bringen. Mittelfristig, so wurde erwartet, würde sich schon ein Ausgleich zwischen zusätzlicher Staatsverschuldung und nachfolgenden Mehreinnahmen ergeben. Die Hoffnung schwand bald, doch man tat sich schwer, von den tradierten Rezepturen zu lassen.

— Im Sinne der Zyklusorientierung wurde die Korrektur der strukturellen Verzerrungen den selbstregulierenden Kräften des Marktes überantwortet. Als sich die negativen reflexiven Beziehungen immer deutlicher abzeichneten, waren es gemischte Programme, die zugleich stabilisierend wirken und der Wachstumsvorsorge dienen sollten.[82]

— Doch alles, was geschah, war halbherzig konzipiert und zunehmend mit Umverteilungskomponenten als Beitrag zur „sozialen Symmetrie" belastet. Einen gehörigen Anteil daran hatte die Opposition, die nicht abseits stehen mochte, wenn es um soziale Belange ging.

— Das begünstigte die Expansion der Staatsquote, vor allem der Soziallastquote. Das Resultat war ein Bedarf an „Konsolidierung", vor allem beim Bund, aber auch bei den Ländern. Diesem wurde 1977 unter großen Anstrengungen in etwa entsprochen, doch von 1979 an führte die staatliche Ausgabenpolitik schnurstracks in die Misere Anfang der achtziger Jahre. Das Vertrauen in die Solidität der Finanzpolitik verfiel, erneut mußte konsolidiert werden, obwohl die konjunkturelle Lage eigentlich massiv dagegen sprach.[83]

III. Die Auseinandersetzung mit den Folgen von OPEC I, vor allem den trendmäßigen Fehlentwicklungen ab 1975, führte zum Konzept einer „angebotsorientierten Wirtschaftspolitik". Schrittmacher war wiederum der Rat.[84] Ihm lag daran, die Hebel und deren Ansatzpunkte deutlich zu machen, die dazu beitragen können, die Angebotsbedingungen einer Volkswirtschaft derart zu verbessern, daß bei gegebenen Ansprüchen mehr Produktionsmöglichkeiten rentabel werden.[85] Es ging also darum, auf vielen Wegen die Investitionen zu fördern — ihrer Innovations- und Rationalisierungswirkungen wegen.[86] Das könne ein demand management nicht leisten; es habe also in der gegebenen Lage

---

[82] Von 1976 bis 1982 waren zehn staatliche Stützungsprogramme mit einem Volumen von rd. 70 Mrd. D-Mark durchgeführt worden. Hierzu u.a. *Zeppernick* (1987), S. 27.

[83] Siehe hierzu das Sondergutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 4. Juli 1981 „Vor Kurskorrekturen — Zur finanzpolitischen und währungspolitischen Situation im Sommer 1981" sowie *Kloten* (1983) und *Kloten/Ketterer* (1983).

[84] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1976/77 „Zeit zum Investieren", Ziff. 303 ff., und Jahresgutachten 1981/82 „Investieren für mehr Beschäftigung", Ziff. 292 ff.

[85] Vgl. *Sievert* (1982), S. 43.

[86] Vgl. ebd., S. 48 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auch keinen Anspruch darauf, angewandt zu werden. Die These löste eine heftige Kontroverse aus, zumal sich der Rat mit einem etwas ungeschützten Rückgriff auf das Saysche Theorem eine Blöße gegeben hatte. Der Rat konterte: Es gehe nicht um eine „Gleichgewichtsverheißung", sondern um die „Sinnhaftigkeit" eines fördernden Eingriffes auf der Angebotsseite.[87] Angebotspolitik sei „in keinem Fall der Nachfragestörung kontraindiziert".[88] Auf ein massives gesamtwirtschaftliches Koordinationsversagen „mit der Folge eines kumulativen konjunkturellen Abschwunges (müsse) mit den Mitteln der Nachfragepolitik geantwortet werden ... Auf diesen Fall muß man aber vorbereitet sein, sein Pulver dafür trocken halten".[89] Gleichwohl blieb es beim Vorwurf des Pendelschlages „ins andere Extrem",[90] des Sich-Befreienwollens vom „antizyklischen Syndrom"[91] und des „Bauchladens der Angebotspolitiker". Im ganzen behauptete der Rat das Feld.

Aus konzeptioneller Sicht liegt mir an einem Aspekt, der nirgendwo auftaucht. Das neue Assignment des Rates von 1974 hat dem Konzept der angebotsorientierten Politik den Weg geebnet. Die mittelfristige Orientierung von Geld- und Finanzpolitik harmoniert mit einer Politik, die strukturelle Anpassung fördern und Wachstumsvorsorge betreiben will. Gleiches hätte nicht für die ursprüngliche Maxime der Antizyklik gegolten. Zwischen beiden bestehen systemimmanente Konflikte, die Karl Schiller schon 1966 für die Finanzpolitik im Ansatz geortet hatte: „Ein fiskalpolitischer Perfektionismus würde die langfristigen Aufgaben der öffentlichen Finanzwirtschaft, damit die Wachstumspolitik, zu kurz kommen" lassen.[92] Wie sehr die Erfordernisse der Antizyklik und die einer Angebotsorientierung aufeinander stoßen können, belegt wie nichts sonst das Dilemma der Regierung Helmut Schmidt in ihrer Schlußphase. Sie wollte die Konjunktur finanzpolitisch stützen, sah sich aber durch die schieren Umstände gezwungen, den Konsolidierungskurs einzuschlagen.

IV. Was sich anschloß, ist bekannt: eine lang anhaltende, wenn auch maßvolle Aufwärtsentwicklung, die die Charakteristika eines Konjunkturzyklus kaum mehr erkennen läßt, und eine Geldpolitik, die bei grundsätzlicher und erfolgreicher Orientierung an veröffentlichten Geldmengenzielen zunehmend außenwirtschaftliche Sachverhalte — weltweite und europäische — in ihr Handlungskalkül einbeziehen muß. Die Finanzpolitik pendelt zwischen Wollen und Können.

---

[87] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1981/82 „Investieren für mehr Beschäftigung", Ziff. 301.

[88] *Sievert* (1982), S. 47.

[89] *Sievert* (1988), S. 11.

[90] *Schiller* (1984b), S. 37.

[91] *Schiller* (1984a), S. 12.

[92] *Schiller* (1966), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

E. Perspektiven

I. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist nach wie vor in Kraft, doch die Zeit ist über wesentliche Inhalte hinweggeschritten. Schon in der ersten Hälfte der siebziger Jahre begann ein erneuter Prozeß des Suchens nach einer tragfähigen Basis für die Stabilisierungspolitik. Manche dachten, der Monetarismus biete die Lösung, andere setzten mehr auf die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Für beide bot nach einem Wort Karl Schillers die Situation „den Mantel Gottes an".[93] Der Streit der Meinungen hielt indes an. Gleichwohl überrascht die Vielzahl der Berührungspunkte, ja der Gemeinsamkeiten in den vertretenen Positionen, aber diese gerinnen noch nicht zu einer neuen, in sich schlüssigen stabilisierungspolitischen Konzeption, die sich mit ihrer Vorgängerin vor gut 20 Jahren vergleichen könnte.[94] Wie sie beschaffen sein sollte, das zu zeigen ist eine Aufgabe, die sich unserem Fach stellt und der zu entsprechen an der Zeit ist. Ich meine, daß nun das Ganze anstehen sollte und nicht weiter vornehmlich die Teile, obwohl keines der makroökonomischen Grundmodelle alle notwendigen und zugleich hinreichenden Elemente für die wirtschaftspolitische Therapie offeriert. Insgesamt fehlt es nicht an Hinweisen, daß es gelingen kann, akzeptierbare Auswahl- und Kompositionskriterien zu definieren, mögen dem auch verfahrenstheoretische Bedenken (schon der jeweils anderen Prämissensätze der zugrunde liegenden Modelle wegen) entgegenstehen. Was ermutigt, ist nicht zuletzt ein ganzes Bündel an publizierten Versuchen, der Stabilisierungspolitik der 90er Jahre Konturen zu geben.[95]

---

[93] *Schiller* (1984b), S. 31.

[94] Die Lage erfaßt — unübertrefflich in den Elementen wie in den Akzentsetzungen — eine bewußt plakative Rezeptur Schlechts: „Auf dem Ordnungsfundament von Euckens Wettbewerbspostulat (bedarf es) einer widerspruchsfreien Gesamtschau von Say's Verheißung, Schumpeter's Pionier- und Wachstumsdynamik, Keynes' Nachfrage- und Kreislaufbotschaft, Friedman's richtig verstandenem ‚money matters' und stabilitäts- und beschäftigungsorientierter Lohnpolitik. *Schlecht* (1987), S. 63.

[95] Ein Assignment, das der Geldpolitik die Aufgabe der Geldwertsicherung, der Einkommenspolitik die Hauptverantwortung für die Beschäftigung, den übrigen Politikbereichen vor allem allokative Aufgaben und der auf Kontinuität bedachten Wirtschaftspolitik insgesamt die Gewährleistung eines stabilen Ordnungsrahmens zuweist, wird u. a. von *Fels* (1982), *Issing* (1983), *Dürr* (1983), *Schlecht* (1987), *Sievert* (1987), *Zeppernick* (1987) und *Lipp* (1987) vorgeschlagen. Autoren wie *Kromphardt* (1987), *Nowotny* (1986) und *Scherf* (1987) heben demgegenüber die mehr oder weniger gemeinsame Verantwortung aller Politikbereiche für die Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Ziele hervor. *Neumann* (1977) plädiert für eine „Einbindung der Geld- und Finanzpolitik in ein längerfristig geregeltes Wachstum der Geldmenge und der Staatsausgaben", um „der Wirtschaft eine stabile Entwicklungsperspektive (zu) eröffnen und ihre Entscheidungen sicherer (zu) machen" (S. 458), ein Konzept, wie es ähnlich auch von *Thieme* (1980) vertreten wird. Angesichts der neuen Verhältnisse empfiehlt *Schiller* (1984a) eine „Rollenverteilung zwischen einer dominanten Struktur- und Wachstumspolitik ... einerseits, ... und einer nur subsidiären ... Konjunkturpolitik andererseits", zugleich die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Soweit ich sehe, hält niemand mehr an der stabilisierungspolitischen Konzeption von 1967 fest; sie gilt entweder in ihren Kernaussagen als widerlegt oder zumindest nicht den heutigen Gegebenheiten adäquat.[96] Opinio communis ist zudem, daß es eines stabilisierungspolitischen Handelns bedarf. Die Ausnahme bildet allein die Neue Klassische Makroökonomie in ihrer extremen Ausprägung der Politikineffizienz (Lucas). Die strenge Regelbindung der Politik im monetaristischen Sinne wird ebensowenig noch vertreten wie antizyklischer Aktionismus mit „fine tuning".[97] Allenthalben wird der Konstanz der Wirtschaftspolitik im Sinne Euckens, der Berechenbarkeit, Verläßlichkeit und Glaubwürdigkeit der Wirtschaftspolitik das Wort geredet.[98] Mit der Abkehr von Formen einer mechanistischen Steuerung wird das Erfordernis verbunden, die Erwartungen im privaten Bereich zu stabilisieren. Erst das rechtfertige das Vertrauen, eine im Kern mittelfristig angelegte Strategie reduziere die Störanfälligkeit des Systems. Insgesamt scheint, daß heute auf „gerichtete Kräfte" des Marktes stärker vertraut wird als auf ex-ante-Abstimmungen. Nur noch selten wird eine Wiederbelebung der konzertierten Aktion gefordert.

Durchgesetzt hat sich auch die Einsicht, daß die politischen Akteure im Konfliktfalle ihren Interessen und damit ihrem Entscheidungskalkül folgen werden. Somit empfehlen sich stabilisierungspolitische Lösungen, deren „Konfliktpotential" vergleichsweise gering ist. Das spricht ebenfalls gegen Formen einer Prozeßpolitik des 67er Typus und für die Priorität ordnungspolitisch kompatibler Datensetzungen, zumal es die Stabilisierungspolitik heute, was

---

Revitalisierung des marktwirtschaftlichen Prozesses, ausreichende Flexibilität der Geldpolitik und Restrukturierung und Stabilisierung des wohlfahrtsstaatlichen Systems der sozialen Sicherung (S. 19f.). Auch *Gahlen* (1978) legt den Schwerpunkt seiner Forderungen an die Wirtschaftspolitik auf eine aktive Wachstumspolitik, die durch strukturpolitische Maßnahmen zu flankieren sei (S. 317f.). *Streit* (1983), der den demokratischen Wohlfahrtsstaat in einer „Entwicklungsfalle" aus „institutionellen Verkrustungen" und einem „Gerangel um Verteilungsprivilegien" sieht, macht sich für eine „umfassende Reform der ... Umverteilungsinterventionen" stark (S. 173).

[96] Wenn Schiller dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz auch später bescheinigte, daß mit ihm ein „Durchbruch zu einer rationalen Wirtschaftspolitik und zu einer aufgeklärten Marktwirtschaft" gelungen sei (vgl. *Schiller* [1977], S. 200), so betrifft das eine andere Facette.

[97] Vgl. *Bombach* (1986), S. 89, und *Issing* (1982), S. 33.

[98] Schlecht empfiehlt, folgende Regeln bei der Ausgestaltung der praktischen Wirtschaftspolitik zu beachten:
(1) „Nicht alles und auf Dauer auf ein Theorie-Pferd setzen!"
(2) „Nicht von einem Extrem in das andere fallen und das Kind mit dem Bade ausschütten!"
(3) „‚Neu' ist allein noch nicht zugleich besser!"
Daraus ergäbe sich die „‚Goldene Regel' des policy mix": „Hände weg vom Aktionismus, in mehr Gelassenheit üben und im Zweifel dem Markt vertrauen" (*Schlecht* [1983], S. 33ff.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allgemein anerkannt wird, mit Trend- wie mit Konjunkturphänomenen zu tun hat. Erstere gelten gegenwärtig als vorrangig, also wird unisono die Priorität einer Politik betont, die die Wachstumskräfte auf lange Sicht stärkt. Kaum registriert wird die Warnung Sieverts, eines der Architekten der Angebotspolitik, daß es „in der Marktwirtschaft keinen genuinen Bedarf an staatlichen Wachstumshilfen" gibt.[99] Im Namen der angebotsorientierten Politik wird für Ordnungspolitisches, sektoral und regional Strukturpolitisches, Technologiepolitisches und vieles andere mehr plädiert. Nicht zu irritieren scheint, daß die Programme zumeist bloße Enumerationen von Maßnahmen sind — zwar plausibel, aber eben nicht das Resultat konzeptionsbezogener Eingriffsregeln. Es ist schon etwas daran, wenn Schiller von Sammelsurien spricht (nur sollte die Vokabel nicht gerade so negativ klingen) und die Gefahr eines „ziemlich hochgradigen Interventionismus" beschwört.[100] In der Tat, heute wird vieles unter dem Etikett „Angebotspolitik" akzeptiert, was manche ihrer Befürworter früher aus ordnungspolitischer Sicht nicht mit der Zange angefaßt hätten.

Konjunkturorientiertes Handeln sieht sich dagegen auf Sparflamme gesetzt, doch auf Nachfragepolitik ganz verzichten möchte eigentlich auch niemand. Zumeist wird es allerdings als ausreichend angesehen, sie gleichsam akzessorisch einzusetzen, beschränkt auf den Fall „eindeutig kumulativ ablaufender Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichtes".[101] Für andere, die mehr in der Gedankenwelt von Keynes wurzeln und zudem noch immer an der Vorstellung eines hohen durchschnittlichen Auslastungsgrades als zentralem Ziel der Stabilisierungspolitik festhalten, reicht dies nicht aus. Für sie sind angebotsorientierte Strategien nicht mehr als eine Vorbedingung für einen als angemessen beurteilten Trend. Der nachhaltige Erfolg erfordere die nachfrageseitige Flankierung.[102]

Die bezogenen Positionen erinnern in manchem an den Henne-und-Ei-Disput. Im Grunde geht es um Interaktionen zwischen Angebot und Nachfrage im Zeitablauf. Unter heutigen Bedingungen kann das Resultat durchaus einmal eine klassische oder eine keynesianische Situation sein. Doch was soll die Stabilisierungspolitik dann jeweils tun? Das Spektrum divergierender Auffassungen über Richtung und Formen prozeßpolitischen Handelns spiegelt sich vor

---

[99] *Sievert* (1982), S. 45; auch für Fels ist Angebotspolitik nicht zwingend mit Staatstätigkeit auf Dauer verbunden, sondern dient der Korrektur von Fehlentwicklungen: „Angebotspolitik ist der Versuch, gestörte Anreizmechanismen in der Volkswirtschaft zu korrigieren, so daß die Ziele der Wirtschaftspolitik besser erreicht werden können ... Der Staat beseitigt dann eine Störung, die er selbst verursacht hat" (*Fels* [1982], S. 157).

[100] *Schiller* (1984b), S. 38.

[101] *Sievert* (1987), S. 183; ähnlich u. a. bei *Schneider* (1983), *Fels* (1983) und *Issing* (1983).

[102] Siehe hierzu beispielsweise *Kromphardt* (1982) und derselbe (1986), *Bombach* (1986) und *Gerfin* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

allem in den Forderungen an die Finanzpolitik wider. Auf diesem Felde wirken früher eingenommene Standpunkte am stärksten nach.[103] Zu dem Meinungsspektrum, was die einzelnen Politikbereiche tatsächlich leisten können und sollen, tragen die ungelösten Probleme der außenwirtschaftlichen Absicherung bei. So wie die Dinge liegen, sind weder die Voraussetzungen für eine solche Flankensicherung gewährleistet, noch ist damit zu rechnen, daß das Problem durch konformes Denken und Handeln im In- und Ausland erst gar nicht entsteht.[104] Somit befinden sich beide, die Stabilisierungspolitik und eine die Realität abbildende Theorie, in einem Dilemma. Zumeist halten die Empfehlungen zum zukünftigen Policy Mix an den überkommenen Postulaten fest, seltener wagen sie einen Sprung nach vorne, indem sie die gegebenen außenwirtschaftlichen Beziehungen in ihr Kalkül einbeziehen.[105]

Der Befund bestätigt Existenz und Wirkungsmacht der Inkompatibilitäten, von denen die Rede war, und belegt den Stilwandel im stabilisierungspolitischen Denken seit Anfang der siebziger Jahre. Der Eindruck mag naheliegen, vieles von dem heute Empfohlenen hätten schon die Wissenschaftlichen Beiräte und andere in den fünfziger Jahren vorweggenommen. Dennoch ist Schillers Verdikt, der Weg führe „von der spät- oder postkeynesianischen nouvelle cuisine" zurück zur „alt-klassischen Hausmannskost",[106] wohl zu abwertend.

III. Die Suche nach neuen Rezepturen negiert keineswegs die Einsichten, die in den zurückliegenden Jahrzehnten gewonnen worden sind; sie hat aber auch noch nicht zu einer umfassenden und die konstruktiven Ansätze ordnenden Konzeption geführt. Mit solchem Resümee die Übersicht über 40 Jahre Stabilisierungspolitik ausklingen zu lassen kann nicht befriedigen. Mir war ursprünglich daran gelegen, im Rahmen meines Beitrages neben dem Befund wenigstens die Konturen einer Lösungsalternative zu umreißen. Dem Anliegen setzten schon die Vorgaben der Veranstalter Grenzen, doch nicht weniger die Komplexität des Gegenstandes selbst. Sie erweisen sich um so mehr, je tiefer das Auge eindringt. Eine stabilisierungspolitische Konzeption zu entwerfen, die der Gegenwart und der sich abzeichnenden Zukunft adäquat ist, fällt schwerer als in den sechziger Jahren. Sie muß Trend- wie Konjunkturphänomene umschließen und offen sein für die Formen internationaler Beziehungen. Noch existiert der Graben zwischen vorwiegend neoklassisch und eher keynesianisch inspirierten

---

[103] Während die einen (z. B. Giersch, Woll, Sievert, H. K. Schneider, Fels, Dürr, Issing) der Finanzpolitik vor allem allokative Aufgaben zuweisen, plädieren die anderen (etwa Bombach, Kromphardt, Nowotny, Scherf, Gerfin) für eine aktive konjunktur- und beschäftigungsorientierte Rolle der Finanzpolitik. In der Vergangenheit vertretene Positionen mögen mit dazu beigetragen haben, daß der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium sich bislang offenbar nicht entschließen konnte, den Gegenstand erneut und auf breiter Basis aufzunehmen.

[104] Hierzu auch *Kloten* (1988a).

[105] Hierzu *Williamson/Miller* (1987).

[106] *Schiller* (1984a), S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Positionen. Die Angebotspolitik ist ein weites Feld — anfällig für willkürliche Interpretationen, solange es an anerkannten ordnungspolitischen Kompatibilitätskriterien und an situationsbezogenen Eingriffsregeln fehlt. Und das Vakuum, das die Aufgabe antizyklischer Maximen hinterlassen hat, ist mit Handlungsvorschriften neuer Art zu füllen. Das Zusammenspiel von Ordnungs- und Prozeßpolitik, von angebots- und nachfrageorientierten Maßnahmen bedarf erst recht der weiteren Klärung wie auch das komplizierte Beziehungsgefüge zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

Bei allem ist jedoch zu bedenken, daß es nicht um Theoriedefizite schlechthin geht (sie aufzulisten dürfte niemandem schwerfallen); vorrangig geht es um die aus stabilisierungspolitischer Sicht neuralgischen Stellen, um die gezielte Auseinandersetzung mit den konstitutiven Elementen einer neuen tragfähigen Konzeption. Eine solche Konzeption steht und fällt weniger mit ihren Details als vielmehr mit den ihren Kern ausmachenden Grundregeln. Sie sollten möglichst einfach strukturiert, gerade deshalb überzeugungskräftig sein und Perspektiven eröffnen. Politik wird die Kunst des Möglichen genannt; gleichwohl kann sie und hat sie dem Leitbild zu dienen, das ihr vorgegeben ist.

Literatur

Besters, Hans: Stabilitätspolitik und Systemüberwindung, in: 25 Jahre voraus. Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Tagungsprotokoll Nr. 37. Ludwigsburg 1973, S. 85-99.

Beyfuss, Jörg: 10 Jahre Stabilitätsgesetz. Erfahrung und Kritik, in: Institut der deutschen Wirtschaft: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 45. Köln 1977.

Bombach, Gottfried: Angebots- oder nachfrageseitige Störungen als Ursache der gegenwärtigen Wachstums- und Beschäftigungsprobleme?, in: *Krupp,* Hans-Jürgen/*Rohwer,* Bernd/*Rothschild,* Kurt W. (Hrsg.): Wege zur Vollbeschäftigung. Konzepte einer aktiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Freiburg 1986, S. 78-90.

Bronfenbrenner, Martin (Hrsg.): Is the business cycle obsolete? New York 1969.

Dürr, Ernst: Probleme der Konjunkturpolitik. Freiburg i. Br. 1968.

— Historische Erfahrungen über die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Siebert,* Horst (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1983, S. 19-40.

Ehrlicher, Werner: Wandlungen in den Konzepten der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik 1948-1986, in: *Filc,* Wolfgang/*Hübl,* Lothar/*Pohl,* Rüdiger (Hrsg.): Herausforderungen der Wirtschaftspolitik. Festschrift zum 60. Geburtstag von Claus Köhler. Berlin 1988, S. 315-336.

Eucken, Walter: Die Wettbewerbsordnung und ihre Verwirklichung, in: ORDO, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 2. Godesberg 1949, S. 1-99.

— Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen/Zürich ^{3}1960.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Fels, Gerhard: Lohn- und Einkommenspolitik, in: *Vogel*, Otto (Hrsg.): Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre. Leitbilder und Strategien. Köln 1982, S. 155-173.

— Angebotspolitik aus unserer Sicht, in: *Giersch*, Herbert (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 34-54.

Gahlen, Bernhard: Wachstumspolitik ohne Wachstumstheorie?, in: *Markmann*, Heinz/*Simmert*, Diethard B. (Hrsg.): Krise der Wirtschaftspolitik. Köln 1978, S. 301-319.

Gerfin, Harald: Ursachen der Arbeitslosigkeit, in: *Siebert*, Horst (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1983, S. 41-55.

Hansmeyer, Karl-Heinz: Erfahrungen mit dem Stabilitätsgesetz, in: Wirtschaftsdienst, 57. Jg., 1977, S. 607-612.

Hoppmann, Erich: Soziale Marktwirtschaft oder konstruktivistischer Interventionismus?, in: *Tuchtfeldt*, Egon (Hrsg.): Soziale Marktwirtschaft im Wandel. Freiburg i. Br. 1973, S. 27-68.

Issing, Otmar: Hat der Keynesianismus noch eine Zukunft? Bilanz und Perspektiven keynesianischer Wirtschaftspolitik, in: *Vogel*, Otto (Hrsg.): Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre. Leitbilder und Strategien. Köln 1982, S. 15-35.

— Erfolgsbedingungen angebotsorientierter Wirtschaftspolitik, in: *Siebert*, Horst (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1983, S. 179-190.

Jochimsen, Reimut/*Stern*, Klaus: Globale Wirtschaftssteuerung, in: Staatslexikon Bd. 10. Freiburg ^{6}1970, Sp. 167-194.

Kloten, Norbert: Mikro- und Makroanalyse als Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidungen, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 114, 1958, S. 28-46.

— Zyklus und Politik: Zu den Ursachen der wirtschaftlichen Stagnation, in: Kredit und Kapital, 16. Jg., 1983, S. 1-15.

— Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 108. Tübingen 1986.

— (1988a): Paradigmawechsel in der Geldpolitik?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 108. Jg., 1988, S. 1-23.

— (1988b): Die Wirtschaftspolitik an der Schwelle der 90er Jahre, in: *Nienhaus*, Volker/*Suntum*, Ulrich v. (Hrsg.): Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft. Festschrift zum 65. Geburtstag von Hans Besters. Publikation in Vorbereitung.

—/*Ketterer*, Karl-Heinz: Fiscal Policy in West Germany: Anticyclical versus Expenditure-Reducing Policies, in: *Frowen*, Stephen F. (Hrsg.): Controlling Industrial Economies. Essays in Honour of Christopher Thomas Saunders. London 1983, S. 291-307.

Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft: Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe vom 24. Oktober 1962.

Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz ^{2}1966.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kromphardt, J.: Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik des Sachverständigenrates. Das Konzept für die achtziger Jahre (Koreferat), in: *Vogel*, Otto (Hrsg.): Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre. Leitbilder und Strategien. Köln 1982, S. 79-99.

— Die Zukunft der Globalsteuerung — Theoretische Perspektiven, in: *Körner*, Heiko / *Uhlig*, Christian (Hrsg.): Die Zukunft der Globalsteuerung. Karl Schiller zum 75. Geburtstag gewidmet. Bern / Stuttgart 1986, S. 75-106.

— Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik sind gemeinsam für die Beschäftigung verantwortlich, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 1987, S. 169-170.

Lenel, Hans Otto: Die Globalsteuerung in der Marktwirtschaft und ihre Alternativen im Lichte der bisherigen Erfahrungen und des heutigen Standes der theoretischen Forschung, in: Währungsstabilität in einer integrierten Welt. Beiträge zur Geldtheorie und Geldpolitik. Festgabe für Otto Veit. Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1974, S. 93-120.

Lipp, Ernst-Moritz: Strategiefragen der Beschäftigungspolitik, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 1987, S. 171-174.

Lutz, Friedrich A.: Die Stunde der Wahrheit — für Konsequenz in der Wirtschaftsordnung, in: Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft. Tagungsprotokoll Nr. 29. Ludwigsburg 1968, S. 19-28.

Möller, Alex (Hrsg.): Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft und Art. 109 Grundgesetz. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte. Hannover ²1969.

Müller-Armack, Alfred: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration. Freiburg i. Br. 1966.

Neumann, Manfred J. M.: Überlegungen zu einem alternativen Konzept der Stabilisierungspolitik, in: Wirtschaftsdienst, 57. Jg., 1977, S. 455-459.

Neumark, Fritz: Fünf Jahre Stabilitäts- und Wachstumsgesetz — Erwartungen und Ergebnisse, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf Weber-Stiftung, 11. Jg., Heft 4, 1972.

Nowotny, Ewald: Möglichkeiten einer effizienteren Abstimmung zwischen Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik, in: *Krupp*, Hans-Jürgen / *Rohwer*, Bernd / *Rothschild*, Kurt W. (Hrsg.): Wege zur Vollbeschäftigung. Konzepte einer aktiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Freiburg 1986, S. 218-234.

Ott, Alfred E.: Der erste Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — Einige Reminiszenzen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 205, 1988, S. 1-10.

Röpke, Wilhelm: Krise und Konjunktur. Leipzig 1932.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1967/68, Stabilität im Wachstum. Stuttgart / Mainz 1967.

— Jahresgutachten 1974/75, Vollbeschäftigung für Morgen. Stuttgart / Mainz 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Jahresgutachten 1976/77, Zeit zum Investieren. Stuttgart/Mainz 1976.

— Jahresgutachten 1981/82, Investieren für mehr Beschäftigung. Stuttgart/Mainz 1981.

Scherf, Harald: Lohnpolitik und Geldpolitik, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 1987, S. 181-182.

Schiller, Karl: Preisstabilität durch globale Steuerung der Marktwirtschaft. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 15. Tübingen 1966.

— Marktwirtschaft mit Globalsteuerung, in: Reden zur Wirtschaftspolitik 1, BMWI-Texte, hrsg. vom Referat Presse und Information des Bundesministeriums für Wirtschaft. Bonn 1970, S. 41-56.

— Stabilitäts- und Wachstumsgesetz — Ein Instrument der Krisenbewältigung?, in: Krise der ökonomischen Theorie — Krise der Wirtschaftspolitik. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI), WSI-Studie zur Wirtschafts- und Sozialforschung, Bd. 38. Köln 1977, S. 196-212.

— (1984a): Betrachtungen zur Geld- und Konjunkturpolitik. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 102. Tübingen 1984.

— (1984b): Der Stellenwert staatlicher Konjunktur- und Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Erfahrungen und Lehren, in: *Hampe,* Peter (Hrsg.): Friedman contra Keynes. Zur Kontroverse über die Konjunktur- und Beschäftigungspolitik. München 1984, S. 27-42.

Schlecht, Otto: Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 21. Tübingen 1968.

— Hat die Globalsteuerung versagt?, in: *Körner,* Heiko/*Meyer-Dohm,* Peter/*Tuchtfeldt,* Egon/*Uhlig,* Christian (Hrsg.): Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe. Festschrift zum 65. Geburtstag von Karl Schiller. Bern/Stuttgart 1976, S. 297-318.

— Konjunkturpolitik in der Krise. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 94. Tübingen 1983.

— Rezeptur der Zukunft, in: Wirtschaftswoche, Heft 31, 1987, S. 58-63.

Schneider, Hans K.: Ist der Keynesianismus ein taugliches Konzept zur Überwindung der Arbeitslosigkeit?, in: *Siebert,* Horst (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1983, S. 67-78.

Sievert, Olaf: Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik des Sachverständigenrates. Das Konzept für die achtziger Jahre, in: *Vogel,* Otto (Hrsg.): Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre. Leitbilder und Strategien. Köln 1982, S. 37-78.

— Die Lohnpolitik im Zentrum begrenzter beschäftigungspolitischer Hoffnungen, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Heft 3, 1987, S. 183-185.

— Weise, Mahner und Propheten. Wegbereiter und Kritiker der Wirtschaftspolitik/25 Jahre Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. August 1988, S. 11.

Starbatty, Joachim: Theorie und Praxis der Globalsteuerung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft. Köln 1974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Streißler, Erich: Stagnation — Analyse und Therapie, in: *Bombach*, Gottfried / *Gahlen*, Bernhard / *Ott*, Alfred E. (Hrsg.): Makroökonomik heute: Gemeinsamkeiten und Gegensätze. Tübingen 1983, S. 457-476.

Streit, Manfred E.: Zur politischen Ökonomie von Reformen wohlfahrtsstaatlicher Institutionen, in: *Siebert*, Horst (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Stuttgart / Berlin / Köln / Mainz 1983, S. 165-178.

Thieme, H. Jörg: Geld- und fiskalpolitische Prozeßsteuerung in der Marktwirtschaft — Alternative Stabilisierungskonzepte?, in: *Badura*, Jürgen / *Issing*, Otmar (Hrsg.): Geldpolitik. Stuttgart / New York 1980, S. 45-64.

Tuchtfeldt, Egon: Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung — zwei wirtschaftspolitische Experimente, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 1, 1973, S. 7-38.

— Mikroökonomische Voraussetzungen trendorientierter Politik, in: *Körner*, Heiko / *Uhlig*, Christian (Hrsg.): Die Zukunft der Globalsteuerung. Karl Schiller zum 75. Geburtstag gewidmet. Bern / Stuttgart 1986, S. 177-200.

Watrin, Christian: Geldwertstabilität, Konzertierte Aktion und autonome Gruppen, in: *Hoppmann*, Erich (Hrsg.): Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, in: Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Bd. 19. Frankfurt a.M. 1971, S. 201-228.

Willgerodt, Hans: Stabilitätsförderung durch marktwirtschaftliche Ordnungspolitik — Notwendigkeit und Grenzen, in: *Schneider*, Hans K. / *Wittmann*, Waldemar / *Würgler*, Hans (Hrsg.): Stabilisierungspolitik in der Marktwirtschaft. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, in Zürich 1974. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 85 / II. Berlin 1975, Zweiter Halbband, S. 1443-1468.

Williamson, John / *Miller*, Marcus H.: Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy. Institute for International Economics, Policy Analyses in International Economics 22. Washington D.C., September 1987.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Sammelband der Gutachten von 1948 bis 1972, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft. Göttingen 1973.

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Entschließungen, Stellungnahmen und Gutachten 1949-1973, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen. Tübingen 1974.

Woll, Artur: Das Ende der Stabilitätspolitik. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 93. Tübingen 1983.

Zeppernick, Rolf: Zur Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft. Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 113. Tübingen 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Volkswirtschaftliche Allokation
Konzeption und wirtschaftspolitische Praxis[1]

Von *Edwin von Böventer,* München

A. Einleitung

Beim Thema Allokation geht es um Prinzipien, Resultate und Urteile, und so hat mein Referat — nach der Einleitung — drei Teile:

1. theoretische Grundlagen und Fragen,
2. historische Entwicklungen der Allokation und
3. einige (positive und negative) Politikempfehlungen.

Allokation und Verteilung sind wechselseitig abhängig. Das geht mit Konflikten zwischen verschiedenen Gruppen einher, institutionell gesehen mit Spannungen zwischen Markt und Staat, inhaltlich gesehen in komplexer Weise zwischen Gerechtigkeit und Effizienz, jeweils in statischen und dynamischen Versionen, damit also zwischen Gegenwart und Zukunft.

Der Begriff Allokation bezieht sich auf den *Prozeß* des Einsatzes von Ressourcen, und er beschreibt gleichzeitig das *Ergebnis* dieses Prozesses. Urteile über Allokationen erfordern vom Ökonomen eine *Bewertung* der Instrumente oder Mechanismen wie auch der Ergebnisse. *Instrumente des Allokationsprozesses* sind zunächst einmal (1) *Mittel,* mehr oder weniger gut dazu geeignet, auf der Grundlage von Präferenzen und technologisch-gesellschaftlich-institutionellen Möglichkeiten Ziele verwirklichen zu helfen. Aber sie sind (2) auch mit *Werten* behaftet. Die Wertschätzung des Marktprozesses als *das* Allokationsinstrument, welches den einzelnen Wirtschaftssubjekten größte Freiräume bietet, wird von vielen Menschen und den meisten Ökonomen geteilt. Entscheidungsspielräume der einzelnen Menschen sollten nicht ohne Not eingeschränkt werden.

In der Realität aber werden die Ergebnisse des Marktprozesses von den Regierenden nirgends ohne Eingriffe hingenommen. Eingriffe erfolgen zum Beispiel zur Korrektur der personellen Einkommensverteilung; und über die Art und den Umfang der Umverteilung läßt sich in der Tat trefflich streiten: *Einigen*

[1] Für kritische konstruktive Unterstützung danke ich besonders Gerhard Illing, Robert Koll und Henning Wüster. In Diskussionen des Abschnitts B hat G. Illing das Vier-Felder-System entwickelt. Wichtige Hinweise habe ich zudem von Johannes Hampe, Sabine Eicke-Scholz, Hans-Werner Sinn, Wolfgang Stolper und Kai Vahrenkamp erhalten, wofür ich ebenfalls meinen herzlichen Dank ausspreche.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kann man sich nur im Rahmen politischer Prozesse, und die können — wie man weiß — ganz verschieden verlaufen. Zudem kann das Problem „Verteilung und Effizienz" ohne Information über faktisches *Verhalten* der Akteure auch in der Theorie für eine nicht-stationäre Welt überhaupt nicht vernünftig diskutiert werden. Staatseingriffe erfolgen vielfach auch mit der Absicht, die Allokationsprozesse und deren Ergebnisse zu beeinflussen.

In der Theorie und erst recht in der praktischen Politik muß man sich natürlich — oft heftig — streiten über das „notwendige" oder wünschbare Versorgungsniveau an öffentlichen Gütern. Dazu kommt, daß die Regierenden auch eigene Interessen — der Selbstversorgung und der Machtausübung wie der Wiederwahl — besitzen.

Sehr wichtige Probleme bringen die *externen Effekte* und ihre Erfassung, Berücksichtigung und Internalisierung mit sich. Deren Bedeutung ist im Laufe der wirtschaftlichen Entwicklung nicht nur ständig größer, sondern deren Bewältigung ist in den letzten Jahrzehnten dramatisch schwieriger geworden. Man braucht nur bäuerlich-handwerkliche Erzeugung (oder Fertigung) mit der Schwerindustrie zu vergleichen und sich demgegenüber schließlich die vielen interregionalen und weltweiten Probleme vor Augen zu führen.

In meinen Ausführungen geht es zunächst um die allgemeine Frage, was Märkte leisten können und wo die Ergänzung durch das Handeln staatlicher Instanzen wünschbar und erfolgversprechend ist. Mit der Formulierung „so viel Markt wie möglich und so wenig Staat wie nötig" fängt der Streit oft erst richtig an.

Im folgenden Vortrag werde ich anfangs anhand eines Schemas einen kurzen systematischen Überblick geben über das Spannungsfeld zwischen einzelwirtschaftlichem und staatlichem Handeln, wobei ich nicht eine mögliche Vielzahl von Fragen aufzählen werde, sondern als grundlegend für diese Erörterung sehe ich Unterschiede in den *Typen von Produktionsfunktionen* und in den *Eigentumsrechten*. Dem folgt ein empirischer Teil über wichtige Entwicklungen in Allokation und Wirtschaftsstrukturen in den letzten 40 Jahren, und ich werde meinen Vortrag mit der Behandlung einiger Fragen für die Zukunft beschließen, über die man sich *auch* streiten kann.

B. Markt und Staat

Beginnen wir mit den grundsätzlichen Möglichkeiten des *Marktes*. Für eine gegebene Anfangsausstattung der Wirtschaftseinheiten sagt das erste Fundamentaltheorem der Wohlfahrtstheorie: Eine Allokation ist effizient, wenn die Marktpreise gleichzeitig die *Bewertung* der Güter durch die Gesellschaft und die *Kosten* für die Gesellschaft — beides marginal betrachtet — widerspiegeln. Diese Bedingung ist wie bekannt bei vollkommener Konkurrenz erfüllt. Dafür

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ist eine wichtige Voraussetzung, daß für alle eingesetzten knappen Ressourcen *Eigentumsrechte* definiert und durchsetzbar sind.

Wenn also für bestimmte Güter Märkte nicht existieren, weil (*etwa* aufgrund von Transaktionskosten) keine Eigentumsrechte definiert sind, dann erfolgen keine Zahlungen für den Gebrauch dieser Güter durch Dritte: Dann stellen private Wirtschaftssubjekte, je nach Art der externen Effekte, entweder *zuviel* oder *zuwenig* an solchen Gütern zur Verfügung; das Marktergebnis ist nicht effizient. Verletzungen dieser Effizienzbedingungen lassen sich im wesentlichen auf zwei Ursachen zurückführen: das Vorliegen von Nichtkonvexitäten (economies of scale) sowie die Nichtexistenz von Märkten für bestimmte Güter.

Für die Diskussion dieser Zusammenhänge betrachte ich nun Unterschiede in Technologien und Eigentumsrechten:

	Produktionstechnologien	
Eigentums-rechte	konvex	nicht konvex
definiert	I Private Güter Vollkommene Konkurrenz nur *Verteilungspolitik*	II Private Güter Unvollkommene Konkurrenz *Wettbewerbspolitik*
nicht definiert	III Private Güter mit externen Effekten *Internalisierung*	IV Öffentliche Güter *Kollektive Bereitstellung*

Wir haben dort zunächst links oben (Feld I) bei konvexen Technologien und wohldefinierten Eigentumsrechten den Idealfall vollkommener Konkurrenz: Staatseingriffe sind hier nur aus Gründen einer gewünschten Umverteilung der Einkommen gerechtfertigt. Eine solche Rechtfertigung gilt natürlich auch für alle anderen betrachteten Fälle — ich betone dies hier und erwähne dies im folgenden nicht weiter.

Rechts oben (Feld II) haben wir *Nichtkonvexitäten in der Produktion* der privaten Güter, die *relativ zur jeweiligen Nachfrage quantitativ* bedeutsam sind, so daß sie in *den relevanten Bereichen* zu *sinkenden Grenzkosten* (zunehmenden Skalenerträgen, Vorteilen der Massenproduktion etc.) führen. Damit haben wir den Fall unvollkommener Konkurrenz mit Marktmacht der Unternehmungen.

Gehen wir in der Darstellung nach unten, und betrachten wir Situationen ohne vollständig definierte Eigentumsrechte. Links unten (Feld III) treten zu den privaten Kosten und Erträgen jeweils externe Effekte hinzu. Für diese werden hier wegen der fehlenden Eigentumsrechte keine Zahlungen geleistet. Steuern beziehungsweise Subventionen in Höhe der Differenz zwischen den volkswirtschaftlichen Grenzkosten und den privaten Grenzkosten erhöhen die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effizienz der Allokation. Dies gilt zunächst für den Fall konvexer Technologien. Mit der erfolgten *Internalisierung* der externen Effekte sind dann volkswirtschaftlich gesehen die Optimalbedingungen wieder erfüllt, ähnlich wie sie für die vollkommene Konkurrenz gelten.

Rechts unten (Feld IV) haben wir schließlich den Fall nichtkonvexer Technologien *und* fehlender Eigentumsrechte. Würden hier Güter angeboten, so könnte sie jeder nutzen, ohne dafür zahlen zu müssen. Das betreffende Gut *wird* aber selbst in kleinen Mengen von niemandem bereitgestellt, weil aufgrund der technischen Gegebenheiten (eben der nichtkonvexen Technologien) für *jeden einzelnen* für sich allein die Kosten zu hoch sind und von *anderen,* die in den Genuß der Produktion kommen könnten, keine Zahlungen zu erhalten sind — weil also die individuellen *Grenzkosten* höher sind als die *individuellen Grenznutzen.*

Folglich gilt: Nichtkonvexität — insbesondere wenn sie als *Unteilbarkeit* zu sehen ist — verhindert die Bereitstellung von Mengen, die klein genug sind, daß der *marginale Nutzen eines einzelnen* gleich den *Grenzkosten* ist. Da jedoch die Nutzung durch *viele* möglich ist, wird volkswirtschaftlich gesehen die *Summe der marginalen Nutzen* — eben aller Nutzer — *relevant.* Wenn nun die *Summe der Grenznutzen* die Grenzkosten übersteigt, dann rechtfertigt sich die Bereitstellung dieses Gutes. Wegen fehlender Eigentumsrechte kann dies im betrachteten Fall nur durch eine Gemeinschaft der Nutzer oder den Staat geschehen. Wir haben es hier also mit einem öffentlichen Gut zu tun. Die hier gewählte ungewohnte Darstellung dient der Verdeutlichung der Tatsache, daß öffentliche Güter den Spezialfall externer Effekte darstellen, nämlich dann, wenn gleichzeitig nichtkonvexe Technologien vorliegen.

Das Prinzip der Nicht-Ausschließbarkeit ist — genau wie im Falle links unten — auf das Fehlen definierter Eigentumsrechte zurückzuführen. Nicht-Rivalität bedeutet, daß der Konsum des einen nicht zu Lasten von anderen geht, und entspricht auch dem, was für externe Effekte gilt: Das Vorliegen der Nichtkonvexitäten (oder Unteilbarkeiten) ist der entscheidende Unterschied zwischen Feld III und Feld IV.

Halten wir fest: Werden die angeführten Effizienzbedingungen verletzt, können unter bestimmten Bedingungen Eingriffe des Staates in die Marktallokation Wohlfahrtssteigerungen bewirken.

Entsprechend den drei in der Schematisierung gewonnenen Fällen wende ich mich nun kurz drei allokations*politischen* Bereichen zu. Es sind dies Wettbewerbspolitik (II), Politik der Internalisierung externer Effekte (III) und Bereitstellung öffentlicher Güter (IV). Die Aussagen, die aus der ökonomischen Theorie für Fälle der Nichtkonvexitäten (die Fälle rechts in der Abbildung) abgeleitet werden können, sind dabei keineswegs immer eindeutig.

Zum *Wettbewerb* nur zwei ganz kurze Bemerkungen: (1) Die auf heterogenen Märkten — gegenüber vollkommener Konkurrenz (wenn diese überhaupt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglich ist) — kleineren Mengen und höheren Preise sind wohlfahrtstheoretisch abzuwägen gegen die größere Vielfalt in den Auswahlmöglichkeiten der Nachfrager: Ein klares Urteil *für* ein Eingreifen des Staates kann hieraus nicht abgeleitet werden.

Ähnlich gilt: Bei der Beurteilung verschieden großer Unternehmen haben wir auf der einen Seite die Argumente, daß *größere Unternehmen* eher Monopolstellungen aufbauen können, *eher* mit nationalen und internationalen Regulierungen besser zu Rande kommen und höhere Gewinne machen, daß sie (deshalb) aber auch *eher und* effizienter Forschung betreiben und insgesamt den technischen Fortschritt eher fördern können als kleinere. Gleichzeitig wiederum hat man Beobachtungen gemacht, daß die eigentlich dynamischen Unternehmer als Träger des wirtschaftlichen Fortschritts in mittleren Betrieben oder gar Kleinstunternehmungen zu finden sind; und für den selbstverantwortlichen (Klein-)Unternehmer sprechen natürlich auch unsere persönlichen (Vor-) Urteile und unsere politischen Wertungen.

Zu den *externen Effekten* (Feld III): Bei deren Auftreten führt, wie erwähnt, das unkoordinierte Verfolgen des Eigeninteresses privater Wirtschaftssubjekte zu einer suboptimalen Allokation, weil die sozialen nicht den privaten Grenzkosten entsprechen. Nach Pigou sind zur Korrektur der Externalitäten wirtschaftspolitische Eingriffe in die Marktallokation erforderlich; die Festlegung adäquater Steuer- bzw. Subventionssätze (mit Ge- und Verboten als den Grenzfällen unendlich hoher Sätze) durch den Staat ist eines der schwierigsten wirtschafts*politischen* Probleme, denn es geht um die *aggregierte Bewertung* von Schäden oder Vorteilen für verschiedene Menschen — wenn überhaupt die Wirkungen mengenmäßig erfaßt werden können. Durch die Wahl oder Nicht-Wahl bestimmter Instrumente erfolgt immer eine implizite Bewertung.

Dies gilt insbesondere für den gesamten Umweltbereich, der mit nahezu allen Wirtschaftssektoren interdependent verbunden ist. Synergismen bereiten besondere Schwierigkeiten — zwar nicht dem Theoretiker; denn die ökonomische Theorie liefert par excellence die Werkzeuge für deren Behandlung, aber doch bei der Messung, obwohl gerade hier enorme Fortschritte erwartet werden können. Gleichzeitig aber werden die *langfristigen Wirkungszusammenhänge* immer komplexer. Und für langfristige Wirkungen haben wir das riesige Problem der Wahl des Zeithorizonts — der Wahl der „richtigen" Zeitpräferenzrate, wo die Menschen und die Politiker es doch so gern haben, wenn sie sich auf die kurze Sicht beschränken können.

Wieder allgemeiner gesprochen: Die Theorie externer Effekte bietet zunächst einmal eine theoretische Rechtfertigung für eine Vielzahl diskretionärer Eingriffe durch eine übergeordnete Instanz. Dies geschieht natürlich nur dann zufriedenstellend, sofern *zum einen* die staatlichen Instanzen über die relevanten Informationen verfügen und wenn *zum anderen* die Regierenden als ihr eigenes Interesse das Ziel verfolgen, die effiziente Lösung zu verwirklichen. Wie wir wissen, sind dies recht heroische Annahmen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gemäß Coase kann die im Feld II erfaßte Suboptimalität durch die Einrichtung von Eigentumsrechten behoben werden. Dies ermöglicht theoretisch eine effiziente Verhandlungslösung. Praktisch spielt die Zahl der Verhandlungspartner eine entscheidende Rolle.

Bei *öffentlichen Gütern* (Feld IV) nutzen wie im Fall externer Effekte in der Regel viele Wirtschaftssubjekte dasselbe Gut (in verschiedenen, möglicherweise gleichen Mengen). Dann ergibt sich selbst bei eindeutig geregelten Eigentumsverhältnissen und geringen Transaktionskosten das Problem, für jeden die individuelle Zahlungsbereitschaft zu ermitteln: Jeder einzelne hat einen Anreiz, sie falsch anzugeben — das berühmte Free-Rider-Problem tritt auf.

Sofern Transaktionskosten sowie das „Free-Rider"-Problem bei der Ermittlung der wahren Präferenzen die Bestimmung des effizienten Niveaus öffentlicher Güter verhindern, ist somit — als Second-Best-Lösung — auch die Festlegung von Aktivitätsniveaus durch staatliche Instanzen gefordert.

Bei externen Effekten treten für die praktische Wirtschaftspolitik besondere Probleme auf, wenn diese Effekte nicht lokalisierbar sind und auch nicht eindeutig geographisch zuzurechnen sind. „Korrekte" Marktlösungen werden schwieriger.

Im Positiven bestehen solche externen Effekte in den über den Raum wirkenden Wachstumsimpulsen, die sich im besonderen in der Form von Diffusionsprozessen technischen Wandels niederschlagen und damit die Raumstruktur beeinflussen. Der Bereich steigender Agglomerationsvorteile bildet ein Beispiel für Nichtkonvexitäten, bei denen dem Staat eine aktive Rolle zukommen kann und wobei zu beachten ist, daß die Entwicklungen von einzelnen Städten bzw. Regionen wechselseitig abhängig mit denen anderer gehen. Im Negativen sind es besonders die interregional und international wirkenden Emissionen.

In allen Fällen ist die Messung und die Bewertung dieser Effekte sehr schwierig und zum Teil willkürlich. Daraus können schwierige politische Konflikte resultieren, insbesondere bei der Verteilung von Aufgaben zwischen Städten und dem Umland und auch zwischen verschiedenen Regionen oder gar Nationen. Dabei müßte man eigentlich den volkswirtschaftlichen Nutzen unterschiedlich großer Städte in einem interdependenten Städtesystem ermitteln, was bisher auch nicht ansatzweise möglich ist.

Die Analyse der *Allokationspolitik* in der Bundesrepublik zeigt insgesamt gesehen: Es erfolgte vielfach im Sinne der Verwirklichung des marktwirtschaftlichen Prinzips *ein Zuwenig an staatlichem Handeln,* hier der dringend erforderlichen Schaffung von institutionellen Rahmenbedingungen, welche die Internalisierung externer Effekte bewirken — vor allem die Umweltprobleme sind ein deutlicher Beweis dafür. Dagegen besteht *kein Mangel* an diskretionären Eingriffen (etwa in der Form von ökonomisch ineffizienten Subventionen, die aus *politischen Erwägungen* weiterbestehen).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Erklärung dieser Phänomene kann die ökonomische Theorie der Politik liefern. Wie die *Public-Choice-Theorie* eindrucksvoll zeigt, weicht der politische Entscheidungsprozeß in einer demokratischen Gesellschaft häufig erheblich von dem ab, was eine ideale Regierung anstreben sollte: Das Eigeninteresse der Regierenden orientiert sich nicht an der Verwirklichung von Pareto-Verbesserungen, *die breit gestreut sind,* sondern weit mehr am Einfluß spezifischer Interessengruppen mit starker Lobby — und am Eigeninteresse der Politiker und der Bürokratie. (Varianten hierzu gibt es natürlich auch in der Literatur.)

So ist es nicht verwunderlich, daß schon seit Jahrzehnten enorme marktwidrige, ineffiziente Subventionen an bestimmte Sektoren mit einflußreicher Interessenvertretung gezahlt werden, während marktkonforme Instrumente der Umweltpolitik im politischen Prozeß nicht genügend bereitgestellt werden.

C. Allokative Effizienz als Folge struktureller Anpassungsfähigkeit

Im zweiten Teil meines Referats werde ich die Entwicklung ökonomischer Allokationen in den letzten 40 Jahren anhand regional-sektoraler Strukturen diskutieren, indem ich typische Erscheinungen aufzeige.

Ich möchte diese Ausführungen — zurückschauend — beginnen mit drei Prognose-Aussagen, die mich persönlich in der Vergangenheit besonders beeindruckt haben und mir heute als erwähnenswert erscheinen. Es sind dies Bemerkungen über die Stärke bestehender Strukturen und deren Widerstandskraft gegen Zerstörungen, über die Beständigkeit sektoraler Veränderungen und deren dynamische Kräfte und über die Leistungsfähigkeit ökonomisch richtig gesteuerter Prozesse.

Erstes Beispiel: Als Studienanfänger las ich 1950, was James Burnham schon 1941 — nicht als Prognose, sondern als sichere Aussage — formuliert hatte: Nach dem Kriege würde (neben den USA und Japan) die dritte große Industrieagglomeration der Welt *das Ruhrgebiet* als geographisches Zentrum haben, das heißt, auch ein Weltkrieg und seine Folgen würden *solche Strukturen* nicht verändern (was mich damals natürlich enorm — positiv — beeindruckte). An *innere* Strukturprobleme dachten damals nur wenige.

Sodann: Einige Jahre später im Hoffmannschen Institut in Münster zeigte mir Franz Grumbach, *wie* Sektoralstrukturen auch nach starken äußeren Schocks zu ihren alten *Entwicklungspfaden* zurückstreben.

Schließlich als drittes Beispiel: Noch später, in den siebziger Jahren, als es in vielen Städten der Welt sehr schlecht aussah, sagte Walter Isard voraus, Ende der 80er Jahre würden die wichtigen ökonomischen Probleme der Großstädte längst gelöst sein — in der Annahme, *ökonomisch gesteuerte* Prozesse würden zu entsprechenden Anpassungen der ökonomischen Parameter führen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vorläufig schlußfolgernd: Auch mit Gleichgewichtsansätzen — wie sie dem ersten Teil meines Referats vereinfacht zugrunde liegen — kann man Teile der Welt analysieren und Anpassungsprozesse an neue Gegebenheiten betrachten, und man kann für die Betrachtung zeitlicher Abläufe (1.) von den aufgrund historischer Prozesse gewordenen tatsächlichen Strukturen ausgehen; besser bezieht man (2.) Veränderungsraten der Strukturen mit ein, und noch besser beachtet man (3.) auch Beschleunigungen und Verlangsamungen, also Zweite Ableitungen nach der Zeit. Mit der Aussage Isards über *erwartete dynamische Prozesse* hat man — worauf mich Wolfgang Stolper hingewiesen hat — eine typische Schumpeterianische Sicht der Entwicklung: man könnte auch sagen, eine *Voraussage* über die Dritte Ableitung nach der Zeit.

Die gegenwärtigen ökonomischen Strukturen in der Bundesrepublik sind trotz aller Einbrüche in wesentlichen Elementen Fortentwicklungen früherer Trends. Auf der Grundlage einer geringen räumlichen Konzentration der deutschen Wirtschaft (etwa im Vergleich zu England und Frankreich) waren im letzten Jahrhundert zunehmend wichtige neue Gegebenheiten vor allem (1) die Bedeutung der *Kohlelager*, (2) die Vorteile historisch gewachsener *Handelsbeziehungen* zu den *wichtigsten Weltmärkten*, die mit der Industriellen Revolution wuchsen und besonders den *Nordwesten* begünstigten, sowie (3) die schnell zunehmende ökonomische Bedeutung wachsender politischer Zentren, in denen die Nachfrage nach *Waren und Dienstleistungen* überaus stark wuchs.

Hier möchte ich besonders herausgreifen, in welchem Ausmaß sich in diesem Prozeß die *Bevölkerungsgewichte* vom Süden zum Norden hin verschoben haben, und zwar *pro Zeiteinheit* schneller als in den letzten Jahrzehnten nach Süden hin — Ende des letzten Jahrhunderts sogar doppelt so schnell.

Der Anteil von Baden-Württemberg und Bayern zusammengenommen an der Gesamtbevölkerung auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik Deutschland hatte 1816-18 etwa 42% betragen, 1871 noch 37,5%, war 1900 auf 31,9% und 1933 auf 29,1% gesunken und ist in den Jahren 1960 bis 1986 von 30,6% auf 33,0% gestiegen. Dies bedeutet in den erwähnten ersten und der letzten Zeitperiode jeweils *jährliche Veränderungsraten* um 0,1% — vor 1871 nach unten, nach 1960 nach oben. Aber von 1871 bis 1900 war der Rückgang des Anteils doppelt so groß, nämlich etwa 0,2% pro Jahr. In diesem Jahrhundert hat sich die Bewegung zunächst verlangsamt und nach dem letzten Weltkrieg umgekehrt. (Die Bewegungen durch die Flüchtlingsströme sind oben nicht besonders aufgeführt.) Der Bevölkerungsanteil Nordrhein-Westfalens betrug 1871 20,9%, 1900 25,2% und 1933 ebenso wie 1960 28,3%. Dieses Land hat in den dreißiger Jahren die süddeutschen Länder fast eingeholt, fällt aber in der Nachkriegszeit seit 1962 wieder ab, auf 27,3% im Jahre 1986, also um *insgesamt ein* Prozent in einem Vierteljahrhundert.

Während der Wachstumsphasen ist in vielen Landesteilen außerhalb des Ruhrgebietes die Raumstruktur, wie sie sich aufgrund der politischen Struktu-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ren — natürlich im Verein mit ökonomischen Faktoren — in der vorindustriellen Zeit herausgebildet hatte, in wesentlichen Elementen erhalten geblieben. Jahrhundertealte historische Faktoren haben weiter gewirkt.

Die Anpassungsprozesse nach dem Zweiten Weltkrieg führten — sektoral betrachtet — wieder in Richtung auf die alten Pfade zurück, natürlich mutatis mutandis (und zwar in *vielem*). Dies bedeutete für die Regionalstruktur Faktorwanderungen, bei denen anfangs eine Wanderung der Arbeit zum Kapital in die alten Industrieballungen dominierte. Nach dem Erreichen der Vollbeschäftigung in der Bundesrepublik kehrte sich dieser Strom teilweise um; neue Produktionsstätten wurden verstärkt dort errichtet, wo am ehesten freie, zum Teil aus der Landwirtschaft herausstrebende Arbeitskräfte vorhanden waren und wo mit steigender Nachfrage neue Märkte ausgenutzt und dabei Agglomerationsvorteile aufgebaut werden konnten. In einer Welle mittlerer Länge folgte nach zunehmenderKonzentration eine *Diffusion* von Produktionsprozessen in ländliche Gebiete, eine Dispersion mit gleichzeitiger Konzentration innerhalb der ländlichen Gebiete.

Es entstand ein moderner Kapitalstock, und gleichzeitig wurden neue Organisationsstrukturen und neue Denkweisen entwickelt. Die hohe sektorale und regionale Mobilität der Menschen trug wesentlich zur hohen Geschwindigkeit der Entwicklung bei. Diese Flexibilität war nötig, weil auch die Marktbeziehungen stark verändert waren. Mit den neuen Grenzziehungen in Europa waren einige Standorte von wichtigen traditionellen Märkten abgeschnitten, bei anderen aber Konkurrenten weggefallen; alle profitierten von neu geöffneten Märkten in Westeuropa und Übersee, während gleichzeitig neue ausländische Konkurrenten auf den heimischen Märkten schnelle Anpassungen erzwangen.

Die wertvollsten Produktionsfaktoren waren nicht das knappe Kapital und nach etwa 1957 die knappen Arbeitskräfte, sondern die vorhandenen unternehmerischen Fähigkeiten und die Motivation qualifizierter Arbeitskräfte. Entscheidend war ein „historischer Faktor", der etwa bei Entwicklungsländern fehlt: Unternehmer und Arbeitskräfte waren auf eine arbeitsteilige Produktion bereits eingestellt und insoweit auch auf eine laufende Erneuerung von Kapitalgütern und Produktionsprozessen und Organisationsformen, insbesondere aber flexibles Handeln. Deshalb gilt allgemein auch: Wenn man keine eigenen Rohstoffe hat und nicht auf entsprechende *Interessen* Rücksicht nehmen muß, kann man bei großer Flexibilität etwa Ölkrisen leichter meistern als andere, wie vor allem Japan gezeigt hat.

So ist die Fähigkeit der *Anpassung* an neue technologische oder marktliche Veränderungen und die Ausnutzung neuer Chancen in der gegenwärtigen Phase der *nachindustriellen Transformation* der hochentwickelten Gesellschaften immer wichtiger geworden. Nicht auf die vorhandenen eigenen Rohstoffe oder den Kapitalstock und auch nicht auf den *Bestand* an Wissen kommt es in erster Linie an, sondern auf Fähigkeiten der Anpassung und des Lernens, der Informations-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

beschaffung und der Koordinierung und damit der laufenden Umgestaltung von Wirtschaftsprozessen. Hierbei ist besonders die Rolle des Tertiären Sektors zu beachten und die Möglichkeiten der Forschung, der Ausbildung und der Weiterbildung der Menschen.

Die optimale Struktur hängt stark vom technischen und organisatorischen Fortschritt ab. Strukturen, welche Veränderungen zulassen, sind solchen überlegen, welche zwar statisch gesehen optimal, etwa im Sinne von „besonders kostengünstig", aber weniger flexibel sind. Die Anpassungsmöglichkeiten einer Wirtschaft sind dort am größten, wo Klein- und Mittelbetriebe und damit flexible und risikofreudige Unternehmer stark vertreten sind und wo der Anteil des Tertiären Sektors groß ist, wo viele Menschen in Forschung und Ausbildung beschäftigt sind.

Ist damit alles fließend? Gibt es kein stabiles Fundament, auf dem das Ganze ruhen kann? Ein Maximum an Chancen auf den verschiedenen Märkten ist in der Tat nur die eine Seite. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Struktur kann dem einzelnen weite Fortschritts- oder Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch ein Minimum an Sicherheit in Form eines stabilen Milieus mit geistiger und kultureller Vielfalt, mit sicheren tradierten Werten ohne Starrheit oder Intoleranz bieten. Dies kann eine Identität schaffen, die den Menschen Kraft und Stolz gibt, und auf der Grundlage von Sicherheit die Anpassungsmöglichkeiten im wirtschaftlichen Bereich erhöhen. Gerade dadurch, daß äußere Strukturen weniger Wert an sich zugebilligt bekommen, können gleichzeitig Formen verändert und erhaltenswerte Traditionen gestärkt werden. Auch solche Bewertungen schwanken im Laufe der Zeit und zwischen verschiedenen Gesellschaften.

Veraltern bedeutet, daß wegen wachsender Starrheiten die Anpassungen, der Strukturwandel immer schwieriger werden: Ein Gebäude oder eine Organisation verliert an Wert, wenn der Umbau teurer wird als der Neubau. Auf der anderen Seite wird die Regenerationsfähigkeit alter Strukturen unterbewertet, wenn man die ihnen innewohnenden Stärken wie die aus ihrer Tradition und Identität erwachsenen Kräfte und die Vorteile vorhandener großer, leistungsfähiger Märkte für Waren, Leistungen und Information unterschätzt. Diese Vorteile werden während Krisenzeiten oft erst mit Verzögerungen sichtbar.

Anpassungsfähigkeit und Wachstumschancen können in ganz unterschiedlicher Weise aus dem Zusammenspiel der Flexibilität neuer Strukturen und den Stärken tradierter Strukturen entstehen. Dies möchte ich für die Bundesrepublik am Zusammenspiel sektoraler und regionaler Entwicklung illustrieren (siehe dazu die Abbildungen 1 - 4). Ich vergleiche dabei sechs Regionen. Da insbesondere beim Tertiären Sektor Städte immer herausragen, betrachte ich den „aggregierten Flächenstaat Nord" (Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) und daneben Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz plus Saarland, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern. In der Kürze gehe ich auf vier

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von ihnen ein, die sich als je ein besonderer *Typ* beschreiben lassen. Man hat so 1. das alte *Industrieland Nordrhein-Westfalen,* 2. *Baden-Württemberg* als Typ einer modernen *starken Industrieregion,* 3. das stark *tertiär orientierte Bundesland Hessen* und 4. das moderne *Dienstleistungs- und Industrieland Bayern* (und weiterhin natürlich auch Agrarland).

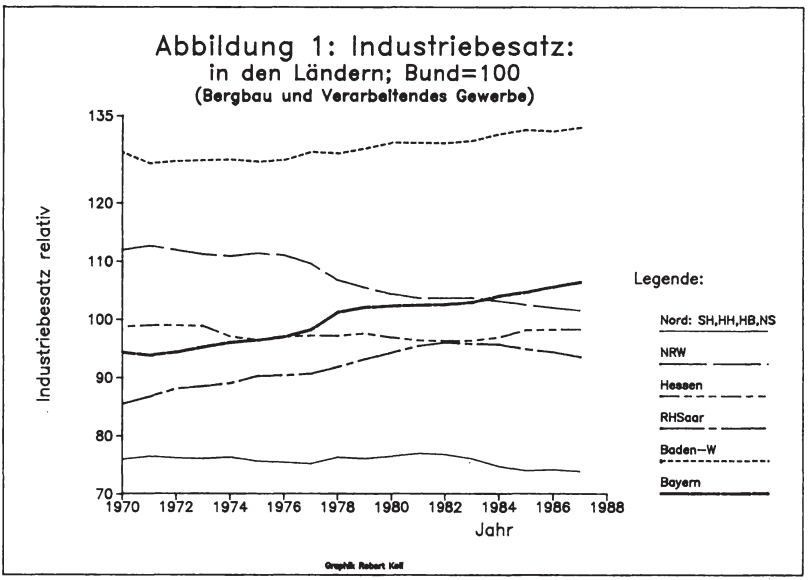
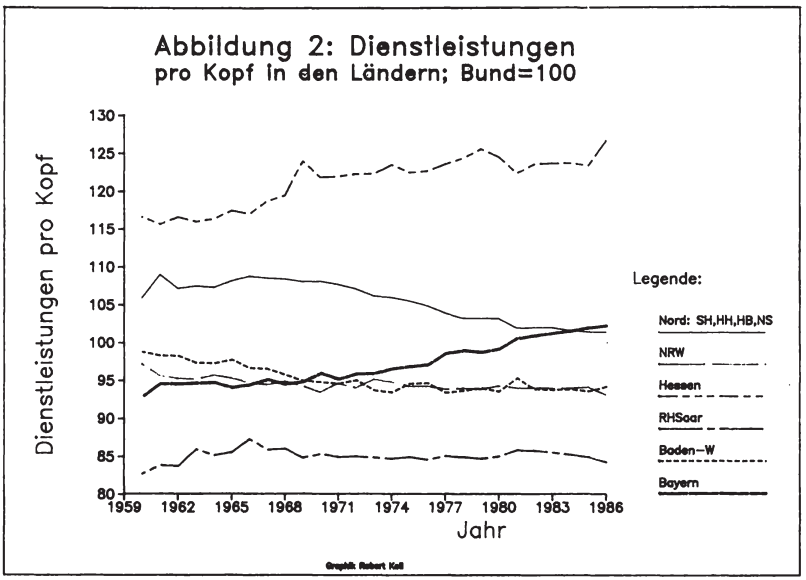


Abbildung 4 zeigt die Entwicklung dieser vier Regionen anhand ihrer Bruttoinlandsproduktwerte pro Kopf bezogen auf den Bundesdurchschnitt 1959 bis 1986. Ich beschreibe mit einem extrem groben Pinsel die Entwicklung der Regionen relativ zum jeweiligen — absolut stark ansteigenden — Bundesdurchschnitt. Wesentliche Merkmale sind die folgenden: Nordrhein-Westfalen bewegt sich von der höchsten Position herab bis auf den Durchschnitt, weil seine alte Industriestruktur nicht genügend schnell modernisiert wurde, Baden-Württemberg liegt die ganze Zeit in deutlichem Abstand über dem Durchschnitt, das tertiär geprägte Hessen bewegt sich beständig nach oben und nimmt seit 1974 unter den aggregierten Regionen die klare Spitzenposition ein; und die höchsten Wachstumsraten hat Bayern, es erreicht Mitte der 80er Jahre den Bundesdurchschnitt.

Dies soll mit einigen wenigen Fakten illustriert werden: Baden-Württemberg hat einen Industriebesatz rund 40% über dem Mittel der anderen Bundesländer und einen entsprechend niedrigeren Dienstleistungsanteil (Abb. 1 und 2). In Nordrhein-Westfalen ist ein Anpassungsprozeß im Gange, der *Industriebesatz* ist schon auf *kaum mehr* als den Bundesdurchschnitt gefallen und der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Dienstleistungsanteil am BIP schon fast auf den Bundesdurchschnitt gestiegen. In Hessen liegt der *Dienstleistungsanteil* am BIP mehr als *20%* über den anderen Regionen. Bayern schließlich liegt an zweiter Stelle beim Dienstleistungsanteil und gleichzeitig auch beim Industriebesatz — alles *regionale Durchschnittswerte*.

Es hat also unterschiedliche Entwicklungsmuster gegeben. Im Laufe der Geschichte können jeweils Stärken und Schwächen einander ablösen. Das kann sich auf die Sektoralstruktur, die Lage, die natürlichen Ressourcen und vieles andere beziehen. Früher günstige Strukturen können veralten. Wer später beginnt, *kann* zumindest von den Erfahrungen anderer profitieren und „modernste" Entwicklungen einleiten.

Dazu noch einige Erläuterungen: Gegenüber Nordrhein-Westfalen hat aus verschiedenen strukturellen Gründen Baden-Württemberg mit der industriellen Entwicklung im ganzen gesehen später begonnen und dabei — ohne Kohle — eine flexiblere und deshalb erfolgreichere Industriestruktur bekommen. Bayern entwickelte sich im großen und ganzen noch später, es bewegt sich jetzt aber — im Prozeß einer teilweise nachgeholten Industrialisierung — in der strukturellen Anpassung bereits an Baden-Württemberg vorbei, gleich stärker in Richtung auf tertiäre Strukturen, welche dem nachindustriellen Wandel entsprechen. Nordrhein-Westfalen ist noch mitten in einem zum Teil sehr schmerzhaften Umstellungsprozeß von der alten Rohstoffbasis weg; der Industriebesatz liegt inzwischen nicht nur bereits weit unter dem Baden-Württembergs, sondern auch schon jetzt unter dem Bayerns. Hessen hat nach dem Kriege aufgrund günstiger geographischer Mittellage und für die weitere Entwicklung günstiger Ausgangs-

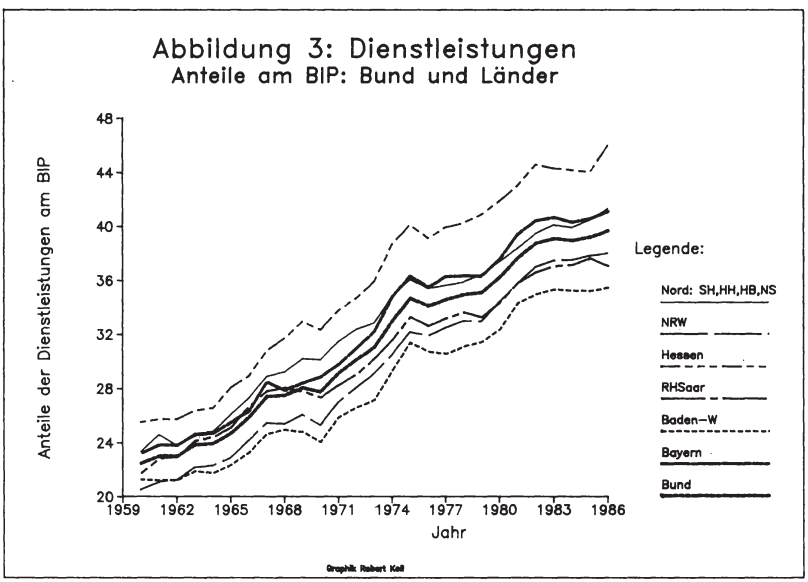
DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strukturen (besonders im Frankfurter Raum) sich von den Flächenstaaten — im Durchschnitt gesehen — am stärksten auf den Tertiären Sektor umgestellt und dabei — parallel zu Bayern, aber auf höherem Durchschnittsniveau — besonders hohe Wachstumsraten erzielt und beim Bruttoinlandsprodukt das Mittel der anderen Bundesstaaten immer deutlicher hinter sich gelassen.

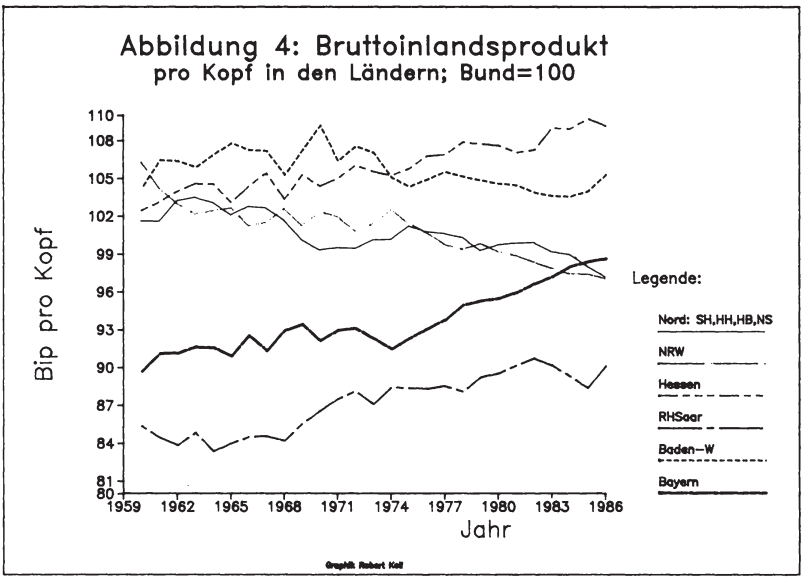
Abwärtsbewegungen innerhalb veralteter Strukturen hat es also in Nordrhein-Westfalen, aber auch in alten Industriestädten Bayerns gegeben. Deren Umkehr erfordert in besonderem Maße, daß der Preismechanismus gestärkt wird. Vor allem müssen die *immobilen Produktionsfaktoren* auf funktionierenden effizienten Märkten billiger und *überhaupt verfügbar* gemacht werden. Und die Förderung intersektoraler Mobilität der immobilen Faktoren, des Kapitals *am Ort* ist wichtiger als die der interregionalen Mobilität der Arbeit. Es geht um die Erhöhung der Attraktivität, und Neubeginn ist schwerer auf schrumpfenden lokalen Märkten als bei expandierenden Güter- und Arbeitsmärkten.

In allen Ländern sind es vor allem große Ballungsräume gewesen, welche innerhalb weiter Märkte flexible Möglichkeiten der Entfaltung boten. Wachsende Märkte für moderne Produkte und Ideen, niedrige Informations- und Koordinationskosten und große differenzierte Märkte für qualifizierte Arbeitskräfte haben dort die besten Chancen des Strukturwandels und des Wachstums geboten.

Aus dieser Analyse lassen sich einige Vorgaben für die Rolle der Wirtschaftspolitik ableiten: Die Subventionierung hergebrachter Strukturen der Produk-



DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



tion und der Beschäftigung kann kurzfristig helfen, erschwert aber schon mittelfristig den notwendigen Umstellungsprozeß. Vom sozialen Standpunkt aus ist den betroffenen Beschäftigten Hilfe zu gewähren. Aber es sollte nicht die Ressourcenverwendung in althergebrachten, nicht mehr konkurrenzfähigen Strukturen subventioniert — und dann noch als Strukturpolitik angepriesen werden. Grundstücke und Gebäude müssen für neue Prozesse zu niedrigeren Preisen verfügbar gemacht werden, damit sich die Überlegenheit des Kreativen in unternehmerischen Renten niederschlagen kann.

Die Subventionierung der Agrar-, Kohle- und Stahlproduktion seit den 50er Jahren zeigt das grundsätzliche Problem, daß einmal eingeführte Subventionen kaum wieder abgeschafft werden können. Gewöhnen sich bestimmte Sektoren an eine Subventionierung, werden immer Rechtfertigungsgründe für eine Fortsetzung der Subventionierung gefunden. In den 50er Jahren war dies wohl die Sicherheit, die die genannten drei Sektoren als Basis für das Wirtschaftswachstum bieten sollten. Ursprung und damit wohl tatsächliche Ursache der bis heute fortdauernden Subventionierung war jedoch die Kriegswirtschaft der NS-Zeit mit dem Streben nach der Autarkie in der Ernährung und Kohle- und Stahlversorgung als Basis der Rüstungsproduktion. Auch dies ist somit ein Beispiel für die historische Konstanz einiger Strukturen über den „Neuanfang" 1948.

In der wirtschaftlichen Entwicklung nach 1948 standen zunächst die *Vorteile der Industrieagglomeration* im Vordergrund, von denen aus Diffusionsprozesse

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nach unten erfolgten. Große Mittelzentren hatten eine wichtige Funktion als attraktive Auffangbecken für Abwandernde vom flachen Land. Mit dem Ausbau der Verkehrsnetze und dem Steigen der Umsätze wurden im Vergleich zu früher immer kleinere Zentren ökonomisch lebens- und entwicklungsfähig. Die Größe der zu fördernden zentralen Orte — die in der früheren Phase viel zu niedrig angesetzt war — konnte nunmehr zu Recht niedriger angesetzt werden.

In der Gegenwart und der Zukunft kommt es für die weitere Entwicklung verstärkt auf die interne Vitalität und die äußere Ausstrahlungskraft wirklich großer Tertiärer Zentren an — mit dynamischen, differenzierten Märkten für viele Produkte und Prozesse, für vielfältig qualifizierte Beschäftigte und für neues Wissen, welches sich in den meisten Fällen nur über persönliche Kontakte effektiv übermitteln läßt. Die hierfür notwendigen Agglomerationen bieten in der Bundesrepublik Stadtregionen wie etwa Hamburg, München oder Frankfurt. Dabei genießen München und Frankfurt zusätzlich besondere Lagevorteile.

In der ganzen Geschichte waren diejenigen Zentren begünstigt, die nicht die (jeweils) gegenwärtig optimalen, sondern die mit Blick auf die zukünftige Entwicklung richtigen Strukturen besaßen. Hierin lagen diejenigen Landesherrscher gerade richtig, die mit dem Aufbau und Ausbau ihrer (Haupt-)Städte zwar an ihren eigenen Ruhm dachten, aber damit vom heutigen Standpunkt aus das Richtige taten, nämlich die wirtschaftliche *Entwicklung* und den Tertiären Sektor zu fördern, wodurch schließlich Agglomerationsvorteile nutzbar wurden.

Während der Industrialisierungsphase nach dem Kriege konnten Städte mit mindestens 200 000 bis 500 000 Einwohnern im Verein mit dem System kleinerer Zentren für ein befriedigendes selbsttragendes Wachstum als ausreichend groß bezeichnet werden. In der Phase des *nachindustriellen* Wandels sind die notwendigen Agglomerationen für eine eigenständige Entwicklung aber viel größer und sind wohl allgemein bei weit über einer Million Einwohner anzusetzen. In der Bundesrepublik sind die Ballungszentren kleiner als in anderen vergleichbaren Ländern; eine gleich gute Versorgung wie in Ländern mit starker Zentralisierung in Politik und Wirtschaft ist in der Bundesrepublik aber durch eine gewisse Spezialisierung und Arbeitsteilung *zwischen* großen regionalen Zentren möglich. Dabei können manche Nachteile sehr großer Zentralisierung vermieden werden.

Von den Vorteilen großer Märkte haben in verschiedenen Teilen Europas auch Städte profitiert, welche im Umland von Ballungen liegen, wenn sie gleichzeitig die Produktionsfaktoren ihrer eigenen älteren Industrien nutzen und an den Vorteilen der Großagglomerationen teilhaben konnten. Dabei waren sie gleichzeitig deren scharfer Konkurrenz ausgesetzt. Die Kombination von großen Agglomerationsvorteilen und scharfer Konkurrenz ist der Entwicklung besonders förderlich gewesen. Die Konkurrenzbeziehungen sind in einem

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

weltweiten Netz zu sehen, in welchem nicht Nationen, sondern mehr oder weniger große *Märkte* miteinander konkurrieren. Die Vitalität und Konkurrenzfähigkeit einzelner Wirtschaftsgebiete ändern sich dabei im Laufe der Zeit immer wieder, und ältere Industriegebiete können — wenn auch manchmal mit zeitlichen Verzögerungen — dabei durchaus Vorteile ins Spiel bringen; so ist zu erwarten, daß Wirtschaftsräume wie das Ruhrgebiet und Hamburg Konkurrenzchancen haben, welche sich in Zukunft — nach erfolgter sektoraler Umstrukturierung — wieder verstärkt zeigen werden.

D. Fazit und Ausblick

Zum Schluß knüpfe ich noch einmal an die 4-Felder-Darstellung im Teil B an: Man hat zwei Extremfälle (I und IV), in denen entweder *nur private* Entscheidungen oder *nur gesellschaftlich-politische* Entscheidungen im Mittelpunkt stehen. Die bei dieser Betrachtung komplizierteren Fälle sind die beiden anderen, die externe Effekte *und* den Staat betreffen. In allen Fällen ist natürlich die „richtige" Behandlung der *Zukunft* schwierig.

Das zugrunde liegende Zielverständnis meiner Analyse geht in Richtung auf *möglichst weitgehende Privatisierung volkswirtschaftlicher Kosten und Erträge* — überall dort, wo nicht eine Solidargemeinschaft besteht oder beabsichtigt ist, und unter Berücksichtigung der politischen Verteilungsaspekte. Dieses Ziel beinhaltet möglichst viel Deregulierung, und dies mit der ganz wesentlichen Maßgabe, daß dabei nicht einfach externe Effekte sozialisiert werden. In diesem Sinne verdienen die zaghaften Bestrebungen der Deregulierung *kräftige Unterstützung*. Es ist ja zu wenig bekannt, wie stark in den USA die Deregulierung unter Jimmy Carter begonnen und unter Reagan gebremst wurde.

Eine große Gefahr für die Zukunft unserer Wettbewerbsfähigkeit besteht in dem steigenden, keineswegs gebremsten Trend der *Subventionen,* die mehr als anderes der Erstarrung, der Sklerose statt der Stärkung und Flexibilisierung dienen. Den in Etats aufgeführten Mitteln dafür sind so die vielen indirekten Subventionen hinzuzurechnen, nämlich soziale Kosten, die nicht von den Verursachern getragen, sondern in Form externer Effekte der Allgemeinheit aufgebürdet werden und zum Teil große Lasten für zukünftige Generationen mit sich bringen werden. Neben der Belastung der Konsumenten hat das diesen überaus wichtigen Aspekt: Das Fehlen der Eigentumsrechte am volkswirtschaftlichen Erfolg von Gütern oder Prozessen, welche negative externe Effekte zu reduzieren vermögen, welche die Umwelt schützen oder verbessern, bedeutet ja, daß technische und wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten gerade Schumpeterschen Unternehmern auf einem neuen weiten Gebiet verschlossen bleiben oder zumindest weniger eröffnet werden, als wünschenswert wäre. Bei solchen neuen Technologien könnte in der Zukunft die Bundesrepublik auf ganz breiter Front führend werden, wenn direkte und indirekte Subventionen abgebaut oder ganz abgeschafft würden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Gegenwart erleben wir nun gerade in der EG die vielfältigen Bestrebungen, Steuern, Standards, Verordnungen und alles Mögliche zu vereinheitlichen — zu „harmonisieren". Man will — und man meint, man muß — damit bestehende Verzerrungen minimieren und die internationale Effizienz, etwa durch eine Angleichung stark divergierender Steuersätze, steigern. Die theoretische Analyse externer Effekte läßt es in der Tat als zwingend erscheinen, dort einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen auf EG-Ebene zu schaffen, wo externe Effekte keine nationalen Grenzen kennen. Eine zentrale Koordinierung könnte *diese* Internalisierung externer Effekte am besten durchsetzen.

Doch gerade in diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, *zu trennen* zwischen der Schaffung einheitlicher rechtlicher Rahmenbedingungen und der Vereinheitlichung von Steuersätzen, Standards und Richtlinien. Steuern etwa sollten ja — soweit sie nicht auf Überlegungen zur Umverteilung oder gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung beruhen — soziale Kosten und Vorteile, auch aus der Nutzung öffentlicher Güter, widerspiegeln. Insoweit aber Produktions- und Konsumbedingungen in verschiedenen Regionen unterschiedlich sind, besteht keine *ökonomische* Rechtfertigung für überregional einheitliche Steuersätze. Eine Rechtfertigung besteht nur dort, wo ausdrücklich nicht nur einheitliche ökonomische Bedingungen, sondern auch einheitliche Wertvorstellungen angestrebt werden, und die kann nur *politisch* sein.

Gerade die Forderung nach einheitlichen Normen oder Standards ist bei unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten unsinnig: In der Umweltpolitik beispielsweise unterscheidet sich die Zahlungsbereitschaft für eine bessere Umweltqualität ebenso wie etwa die Ausstattung an Umwelt, die Assimilationskapazität, das Einkommensniveau und die Bevölkerungsdichte. Einheitliche Standards wirken hier gerade verzerrend, weil sie nicht flexibel auf die unterschiedlichen Grade externer Effekte reagieren können. Wo immer EG-einheitliche Richtlinien dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen und somit Kompromisse erfordern, sind *oft nur Minimalstandards* durchsetzbar, die den eigenen Bürgern suboptimale Lösungen aufzwingen.

Hier liegt *Staatsversagen* vor und liefert ein *weiteres Argument,* nur dort zentrale Entscheidungen zu treffen, wo sie *unbedingt nötig* sind (also bei der Formulierung der Rahmenbedingungen), ansonsten aber so viele *dezentrale Freiheiten* zu lassen wie möglich. Dann können lokal begrenzte Fehlentwicklungen dort korrigiert werden, wo die Bürger unmittelbar davon betroffen sind und demnach auch die Informationen direkter verfügbar sind. Wenn Präferenzen oder Umweltbedingungen regional unterschiedlich sind, spricht nichts für einheitliche Preise. Dort, wo interregionale Wirkungen auftreten, sollte ihre Internalisierung durch eine flexible Gestaltung der Institutionen ermöglicht werden.

In diesem Zusammenhang ist vor allem die Agrarpolitik ein Beispiel dafür, daß meines Erachtens *dezentrale Entscheidungen* bei uns auf der Ebene der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesländer besser gewesen wären — und auch für die Zukunft besser sein würden — als eine vereinheitlichte europäische Agrarpolitik. Wenn die Agrarpolitik in der Bundesrepublik etwa auf Länderebene *formuliert und finanziert* würde, dann würden Länder mit Kleinbauern sicher nicht dieselben Maßnahmenbündel einführen wie Regionen, in denen Großbetriebe dominieren und einen Löwenanteil der Subventionen erhalten, wenn nämlich die *Länder-Etats* diese auch finanzieren müßten (vom *allgemeinen* Finanzausgleich natürlich abgesehen). Das Beispiel der Agrarpolitik wird dann besonders interessant, wenn man sich — was ja bisher vorgesehen — die Anwendung ähnlicher Prinzipien auf die EG-Mitglieder im Süden vor Augen führt. Die (auch von konservativen Politikern dort befürwortete) allgemeine Einführung von Garantiepreisen (etwa für Oliven), die natürlich höher liegen werden als die bisher erzielten Marktpreise, wird zu einer Agrarstrukturveränderung — nämlich hin zu industriell geführten Großbetrieben und natürlich auch zur Übernutzung der Natur — führen, und das wird die historisch gewachsenen Strukturen *schneller* zerstören, als egoistische *Nationalregierungen,* die diese Politik selbst verantworten *und* finanzieren müßten, dies je zu tun in der Lage wären.

Zum Schluß kommend, möchte ich mein Hauptanliegen betonen: Wir sollten aufgrund theoretischer Effizienz-Überlegungen *einheitliche Prinzipien* der Allokation, aber nicht identische Inhalte anstreben. Das gilt in gleicher Weise für eine pluralistische Gesellschaft und für ein kulturell und ökonomisch differenziertes Europa.[2]

Literatur

Blümel, W./*Pethig,* R./*von dem Hagen,* O.: The Theory of Public Goods: A Survey of Recent Issues, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 142, 1986, S. 241-309.

Böventer, E. von: Städtische Agglomerationen und regionale Wachstumszyklen: Vertikale und quer laufende Wellen, in: *Böventer,* E. von (Hrsg.): Stadtentwicklung und Strukturwandel, 1987, S. 9-40.

Böventer, E. von/*Hampe,* J./*Koll,* R.: Analyse struktureller Defizite in ausgewählten Industriegebieten Bayerns. Bayer. Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr. München 1987.

[2] Politiker und Bürokraten schießen in ihren Bemühungen um eine Vereinheitlichung in einem Vereinigten Europa in vielen Punkten übers Ziel hinaus, wo sie ökonomisch ungerechtfertigte „Harmonisierungen" anstreben und damit Schlechteres erreichen, als bei nationalen Differenzierungen möglich oder schon erreicht ist. Diese Kritik sieht destruktiv aus insoweit, als in vielen Bereichen dieser Zug schon abgefahren ist. Sie könnte ins Konstruktive gewendet werden, wenn vorrangig mit der Stärkung effizienter Allokationen und der Reduktion von Subventionen ökonomisch sinnvolle Zielsetzungen realisiert würden und man sich auf das Wichtige und Richtige konzentrieren würde. Denn dann könnte der Zug sogar an Fahrt gewinnen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bombach, G./*Gahlen*, B./*Ott*, A. (Hrsg.): Probleme des Strukturwandels und der Strukturpolitik. Tübingen 1977.

Borchardt, K.: Regionale Wachstumsdifferenzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung des West-Ost-Gefälles, in: *Abel*, W. u.a. (Hrsg.): Wirtschaft, Geschichte und Wirtschaftsgeschichte, Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedrich Lütge. Stuttgart 1966, S. 325-339.

Borries, H. W. von: Ökonomische Grundlagen der westdeutschen Siedlungsstruktur. Hannover 1969.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die Beseitigung von Steuergrenzen in der Europäischen Gemeinschaft. Sonderheft 145. Berlin/München 1988.

Head, J. G.: Public Goods and Public Policy, in: Finanzarchiv 17, 1962, S. 197-221.

Markusen, A.: Profit Cycles, Oligopoly and Regional Development. Cambridge 1985.

Sohmen, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik. Tübingen 1976.

Stiglitz, J./*Mathewson*, G.: New Developments in the Analysis of Market Structure. Cambridge 1986.

Stolper, W.: Standorttheorie und Theorie des internationalen Handels, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 112, 1956, S. 193-217.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 1

Wettbewerbs- und Industriepolitik

Leitung: Wernhard Möschel, Tübingen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Marktwirtschaft und wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche

Von *Norbert Eickhof,* Bochum

A. Die Ausgangssituation

Das Hauptziel der Sozialen Marktwirtschaft besteht nach Müller-Armack darin, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden".[1] Angestrebt wird eine Wettbewerbswirtschaft, die durch eine klare, bewußt gestaltete Rahmenordnung gesichert werden müsse. Wettbewerbsbeschränkungen seien „unmöglich zu machen".[2] Denn die sozialen Aufgaben der modernen Gesellschaft könnten am besten in einem System freien Wettbewerbs erfüllt werden. In diesem Zusammenhang sei einerseits an die dem Wettbewerbssystem innewohnenden sozialen Funktionen zu denken. Andererseits biete gerade ein solches System ein tragfähiges Fundament für staatliche Umverteilungsmaßnahmen. Die in den 50er Jahren noch weitverbreiteten staatlichen Interventionen in den Marktprozeß müßten dagegen am Kriterium der Marktkonformität überprüft werden. Und für die weitere Entwicklung komme es darauf an, „die noch gebundenen Bereiche bei Wahrung sozialer Gesichtspunkte voll in die Marktwirtschaft einzugliedern".[3]

Angesichts dieses Konzepts überrascht die bei uns praktizierte Politik bezüglich der wettbewerbspolitischen *Ausnahmebereiche.* Dazu zählen jene Wirtschaftsbereiche, die von den allgemeinen Vorschriften des 1957 verabschiedeten Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) vollständig oder teilweise freigestellt sind. Die partiellen Freistellungen erstrecken sich auf das Kartellverbot (§ 1), das Preisbindungsverbot (§ 15), die Mißbrauchsaufsicht über Ausschließlichkeitsbindungen (§ 18) bzw. das Empfehlungsverbot (§ 38 Abs. 1 Nr. 11). Zu den begünstigten Wirtschaftsbereichen gehören vornehmlich die Verkehrswirtschaft (§ 99), die Land- und Forstwirtschaft (§ 100), die Kredit- und Versicherungswirtschaft (§ 102) sowie die Versorgungswirtschaft (§ 103).[4]

---

[1] *Müller-Armack* (1956), S. 390.

[2] Ebd., S. 391.

[3] Ebd., S. 392.

[4] Auf die speziellen Freistellungen der §§ 101 und 102a GWB bezüglich der Deutschen Bundesbank, der Kreditanstalt für Wiederaufbau, des Branntweinmonopols, der Montainindustrie sowie der Urheberrechts-Verwertungsgesellschaften soll hier nicht näher eingegangen werden, da es sich hierbei um weitgehend weniger bedeutsame und höchst unterschiedliche Sonderfälle handelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Werden im Rahmen der partiellen Freistellungen privat(rechtlich)e Wettbewerbsbeschränkungen durchgeführt, so unterliegen diese einer speziellen Mißbrauchsaufsicht seitens der Kartellbehörden.

Darüber hinaus existieren für die genannten Wirtschaftsbereiche aufgrund verschiedener Branchengesetze noch besondere Fach- und Preisaufsichtsbehörden, die den Marktzutritt, die Preise und/oder andere Aktionsparameter der Unternehmen regulieren. Diese *Regulierungen* können in der Regel als staatliche Wettbewerbsbeschränkungen bezeichnet werden. Von den Bereichsausnahmen der §§ 99ff. GWB sind schließlich die kartellrechtlichen *Einzelfreistellungen* (§§ 2-8 GWB) zu unterscheiden. Letztere beinhalten verschiedene Ausnahmen vom Kartellverbot, ohne an bestimmte Branchen gebunden zu sein.

Mit der Diskrepanz zwischen dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft und der Politik bezüglich der wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiche möchte ich mich im folgenden näher beschäftigen. Zuerst sollen die offiziellen Begründungen der kartellrechtlichen Bereichsausnahmen skizziert werden. Danach geht es um die Frage der volkswirtschaftlichen Rechtfertigung derartiger Ausnahmeregelungen. Im Anschluß daran will ich mich einer weitverbreiteten Fehlbeurteilung zuwenden, die einer dringenden Revision bedarf. Sodann sollen die wettbewerbspolitischen Konsequenzen der hier vertretenen Sicht dargestellt werden. Hinweise zur Erklärung der bisherigen Entwicklung der Ausnahmepolitik sowie zu den Reformmöglichkeiten beschließen meine Ausführungen.

B. Offizielle Begründungen

Seit jeher werden die wettbewerbspolitischen Bereichsausnahmen mit sog. *Branchenbesonderheiten* begründet. So wurde bei den Beratungen des GWB-Entwurfs im Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Deutschen Bundestages beispielsweise bezüglich der Landwirtschaft auf „Besonderheiten gegenüber allen anderen Zweigen unserer Volkswirtschaft" verwiesen, derentwegen dieser Sektor „weitgehend außerhalb der sonst geltenden ökonomischen Gesetze" stehe und einer ordnungspolitischen Sonderbehandlung bedürfe.[5] Zu diesen Besonderheiten gehörten die Länge der Produktionsdauer, die Ungewißheit des Produktionserfolges, die Art der Produktion sowie eine Tendenz zu marktwidrigen, anomalen Angebotsreaktionen. Andere Merkmale werden zur Rechtfertigung der wettbewerbspolitischen Ausnahmestellung der Versorgungswirtschaft angeführt, nämlich der hohe Kapitalbedarf, die Leitungsgebundenheit sowie die mangelnde Speicherbarkeit. Wiederum andere Faktoren seien schließlich dafür verantwortlich, daß in der Verkehrs-, in der Kredit- oder in der Versicherungswirtschaft von den allgemeinen Vorschriften des GWB abgewichen werden müsse.[6]

[5] Deutscher Bundestag (1957), S. 41f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei näherer Untersuchung all der genannten „Besonderheiten" zeigt sich jedoch, daß ein erster, insbesondere auf verhaltensbezogenen Argumenten basierender Teil einfach unzutreffend ist. Weitere, vornehmlich technische und finanzielle Merkmale treffen dagegen zu, sind aber nicht geeignet, staatliche Hilfsmaßnahmen herauszufordern, da andere Branchen mit ähnlichen Problemen auch allein fertig werden. Ein dritter Teil von Branchenbesonderheiten läßt schließlich wirtschaftspolitische Maßnahmen geboten erscheinen, wobei es nun allerdings zweifelhaft bleibt, ob es sich hierbei um wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen handeln muß.[7] Wann sind derartige Ausnahmeregelungen jedoch volkswirtschaftlich gerechtfertigt?

C. Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche aus wirtschafts- und wettbewerbspolitischer Sicht

Die Vertreter des Ordoliberalismus wie auch die Begründer der Sozialen Marktwirtschaft haben *keine* wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiche vorgesehen. Nach Eucken sollte die Wettbewerbsordnung wohl durch staatliche Regulierungen insbesondere auf den Arbeitsmärkten sowie beim Umweltschutz ergänzt werden.[8] Sektorale Legitimationen zu privaten Wettbewerbsbeschränkungen wurden dagegen nicht befürwortet.[9] Erhard hielt es demgegenüber für „sehr wohl möglich, in Einzelfällen gewisse Beschränkungen oder auch Lockerungen des Kartellverbots Platz greifen zu lassen".[10] Dabei dachte er jedoch nicht an Bereichsausnahmen, sondern lediglich an bestimmte Einzelfreistellungen.[11] — Unterschiedliche Begründungen für wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche enthalten indessen die bei uns in der folgenden Zeit formulierten Leitbilder der Wettbewerbspolitik. Zum einen wird von der Funktionsunfähigkeit bestimmter Marktstrukturen, zum anderen von der Unmöglichkeit des Wettbewerbs ausgegangen:

Nach Kantzenbachs Leitbild des funktionsfähigen Wettbewerbs endet der Auftrag der Wettbewerbspolitik „dort, wo die gegebenen Produktionsstrukturen selbst eine beschränkte Funktionsfähigkeit nicht mehr zulassen und eine Veränderung der Struktur aus Produktivitätsgründen ausgeschlossen ist".[12] Derartige Sonderfälle machten private Investitionsabstimmungen oder eine staatliche Investitionsplanung erforderlich. Kennzeichen dieser Ausnahmebe-

---

[6] Vgl. auch Bundesregierung (1975).

[7] Vgl. etwa *Hamm* (1978), *Soltwedel* u. a. (1986).

[8] *Eucken* (1975), S. 302ff.

[9] Vgl. hierzu etwa *Euckens* Bemerkungen über das selbstgeschaffene Recht der Wirtschaft (1975), S. 295f.

[10] *Erhard* (1957), S. 176.

[11] Ebd., S. 177.

[12] *Kantzenbach* (1967), S. 160.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reiche seien vor allem hohe Kapitalkoeffizienten, lange Ausreifungs- und Nutzungszeiten der Investitionen sowie große, aus technischen Gründen wenig teilbare Produktionsaggregate.[13] Da jedoch die von Kantzenbach als eindeutig unterstellten Beziehungen zwischen Marktstruktur und Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs keineswegs zwingend sind, müssen auch seine Folgerungen bezüglich wettbewerbspolitischer Ausnahmebereiche in Frage gestellt werden.

Eine andere Argumentation findet sich in Hoppmanns Leitbild der Wettbewerbsfreiheit. Danach geht Wettbewerbsfreiheit mit guten Marktergebnissen im Sinne individueller ökonomischer Vorteilhaftigkeit einher (Non-Dilemma-These). Die Freiheit des Wettbewerbs werde allerdings durch künstliche und natürliche Beschränkungen bedroht. Erstere seien auf unternehmerische oder staatliche Praktiken zurückzuführen und von den wettbewerbspolitischen Instanzen zu bekämpfen bzw. vom Staat zu unterlassen. Natürliche Wettbewerbsbeschränkungen könnten dagegen beispielsweise im Falle von economies of scale oder barriers to exit auftreten. Erreichen sie ein gravierendes Ausmaß, so ist nach Hoppmann auf den entsprechenden Märkten „Wettbewerb ‚nicht möglich'".[14] Diese Märkte stellten deshalb Ausnahmebereiche dar, die Ausnahmeregelungen erforderlich machten. Hierzu rechnet Hoppmann die Verstaatlichung, die Staatsaufsicht sowie die Mißbrauchsaufsicht.[15] Sektorale Privilegien zu künstlichen Wettbewerbsbeschränkungen werden von ihm dagegen nicht erwähnt. Gegen Hoppmanns Wettbewerbsleitbild ist einzuwenden, daß auch bei erheblichen economies of scale oder barriers to exit Wettbewerb möglich ist. Allerdings kann es nun unter bestimmten Voraussetzungen zu unbefriedigenden Marktergebnissen kommen. Diese Voraussetzungen werden von Hoppmann jedoch nicht näher untersucht. Ferner eröffnet die zuletzt formulierte, marktergebnisbezogene Mustervoraussage einen Widerspruch zur Non-Dilemma-These.[16]

Untersuchungen, die sich *speziell* der Begründung wettbewerbspolitischer Ausnahmebereiche zuwenden, kommen ebenfalls zu unterschiedlichen Ergebnissen. Als Ansatzpunkte werden die Unmöglichkeit des freien Wettbewerbs, die Existenz von Marktversagen oder auch beide zugleich betont: Brandt knüpft an das Leitbild der Wettbewerbsfreiheit an. Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche seien dann gerechtfertigt, wenn die Grundbedingungen eines freien

---

[13] Ebd., S. 157.

[14] *Hoppmann* (1968), S. 32.

[15] *Hoppmann* (1967), S. 195.

[16] Vgl. auch *Möschel* (1981). Auf die Kontroverse zwischen Hoppmann und Tolksdorf, die 1969, 1973 und 1974 in den Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik ausgetragen wurde, soll hier nicht näher eingegangen werden. Sie hat gezeigt, daß zwischen „Voraussagen individueller Ereignisse" und „Voraussagen eines allgemeinen Musters" getrennt werden muß — *Hoppmann* (1973), S. 163 —, ferner, daß die Unterscheidung zwischen „echten" und „politischen" Ausnahmebereichen irreführend ist, da Ausnahmebereiche „immer Ergebnis politischer Entscheidung" sind (ebd., S. 166).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wettbewerbs „nicht erfüllt sind und somit ungehinderter Wettbewerb nicht möglich ist".[17] Allerdings erfolgt nun keine systematische Untersuchung der möglichen Ursachen von Wettbewerbsbeschränkungen. Eine solche Ursachenanalyse ist jedoch unverzichtbar, wenn es um die Einrichtung eines wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichs geht. Ferner übersieht Brandt, daß auch bei ungehindertem Wettbewerb die Gefahr schlechter Marktergebnisse besteht, während bestimmte Wettbewerbsbeschränkungen zu einer Verbesserung der Marktresultate beitragen können. — Einen Schritt weiter geht Weber. Nach ihm sind wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche „dann gerechtfertigt, wenn wegen Marktdefiziten ein freier Wettbewerb nicht mehr spielt".[18] Marktdefizite seien wiederum mit Hilfe ökonomischer Effizienzüberlegungen sowie sozialer Argumente zu identifizieren. In diesem Zusammenhang bezieht sich Weber jedoch auf wettbewerbspolitisch verfehlte Definitionen des Marktversagens, auf die später noch etwas ausführlicher eingegangen werden soll. Und auch sein Rückgriff auf die Non-Dilemma-These ist als unzweckmäßig zu betrachten.

Relativ breit ist der Ansatz von Gröner, der sich sowohl auf marktstrukturelle Faktoren als auch auf Marktergebnisaspekte bezieht. Nach ihm sind wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche schließlich nur dort gerechtfertigt, wo Branchenbesonderheiten die „bisher bekannten engbegrenzten Bedingungen für Marktversagen erfüllen".[19] Hierzu rechnet Gröner das natürliche Monopol, externe Effekte und die ruinöse Konkurrenz. Vergleicht man nun diese Begründung für wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche mit jenen, die üblicherweise für staatliche Regulierung vorgebracht werden, so zeigt sich eine völlige Übereinstimmung. Gerade der Hinweis auf externe Effekte legt jedoch die Frage nahe, ob staatliche Regulierung und kartellrechtliche Freistellungen in gleicher Weise zu begründen sind, oder anders formuliert: ob überall dort, wo staatliche Regulierung zweckmäßig erscheint, zugleich auch wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen gerechtfertigt sind. — Ähnliche Ansatzpunkte und Begründungshinweise finden sich in einem Großteil der diesbezüglichen Literatur.[20] Welche Zusammenhänge bestehen jedoch zwischen Marktversagen, staatlicher Regulierung und kartellrechtlichen Freistellungen? Oder konkreter: Können die wettbewerbspolitischen Bereichsausnahmen tatsächlich durch Marktversagen gerechtfertigt werden?

---

[17] *Brandt* (1977), S. 21.

[18] *Weber* (1986), S. 79.

[19] *Gröner* (1981), S. 425.

[20] Vgl. etwa zur Regulierungsliteratur *Müller/Vogelsang* (1979) sowie zur Wettbewerbsliteratur *Schmidt* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen bei Marktversagen?

I. Traditionelle Ansätze

Wie bereits angedeutet, wird der Begriff des Marktversagens nicht einheitlich verwandt. Vielfach wird zwischen *politischem* und *allokativem* Marktversagen unterschieden. *Ersteres* liege vor, wenn „die durch den Wettbewerb hervorgebrachten Marktergebnisse gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen ... zuwiderlaufen".[21] Bei dieser Sicht wird allerdings leicht übersehen, daß der Markt-Wettbewerbs-Prozeß nach eigenen Gesetzmäßigkeiten verläuft und vielfach nicht gerade jene Resultate hervorbringt, die mit den jeweils vorherrschenden gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen übereinstimmen. Werden nun alle derartigen Abweichungen als „Marktversagen" klassifiziert, so besteht die Gefahr, daß auch dort die Marktsteuerung preisgegeben wird, wo marktkonforme Korrekturen dieses Prozesses ausgereicht hätten.

Der Begriff des *allokativen* Marktversagens stellt dagegen auf das (neoklassische) Allokationsoptimum bzw. (paretianische) Wohlfahrtsmaximum ab. Dessen Verwirklichung setzt jedoch Bedingungen voraus, die weder realisierbar noch erstrebenswert sind. Für die Marktwirklichkeit impliziert dieser Nirwana-Approach daher die Ubiquität von „Marktversagen", das zudem — vor allem wegen der Vernachlässigung dynamischer Wettbewerbselemente — ohne normative Aussagekraft und damit wettbewerbspolitisch bedeutungslos ist.[22]

II. Ein markt- und wettbewerbstheoretischer Ansatz

Zweckmäßiger erscheint es demgegenüber, von einer *markt-* und *wettbewerbstheoretischen* Sicht auszugehen. Die Hauptfunktion des *Marktes* besteht dann darin, die Einzelpläne der Wirtschaftssubjekte zu koordinieren. Ist diese Koordinationsleistung ausnahmsweise nicht zu erwarten, soll von *Marktversagen* gesprochen werden. *Wettbewerb* bewirkt hingegen normalerweise eine Selektion der Unternehmen gemäß ihrer relativen Effizienz wie auch Verbesserungen der Marktergebnisse. Werden diese zentralen Funktionen jedoch nicht erfüllt, ohne daß eine Verletzung der wettbewerbspolitischen Spielregeln vorliegt, wollen wir von *Wettbewerbsversagen* sprechen.[23] Wann ist danach konkret mit Markt- und Wettbewerbsversagen zu rechnen? Und sind in derartigen Ausnahmefällen wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche gerechtfertigt?

Erstens versagt der *Markt* bei der *planmäßigen Versorgung mit öffentlichen Gütern.* Dabei handelt es sich um Güter, auf die das Exklusionsprinzip nicht

---

[21] *Graf* (1981), S. 313.

[22] Vgl. *Eickhof* (1986b), S. 469f.

[23] *Eickhof* (1986a), S. 125ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

angewandt werden kann, sei es, daß der Ausschluß einzelner Interessenten technisch unmöglich, ökonomisch unzweckmäßig und/oder politisch unerwünscht ist.[24] Die planmäßige Versorgung mit öffentlichen Gütern hat daher durch den Staat oder andere nichterwerbswirtschaftliche Institutionen im Nicht-Markt-Bereich der Volkswirtschaft zu erfolgen.[25] Verzichten jedoch erwerbswirtschaftliche Unternehmen von vornherein auf derartige Aktivitäten, wird eine sektorale Erlaubnis zu privaten Wettbewerbsbeschränkungen nun überhaupt nicht erforderlich.

Zweitens versagt der Markt in dem ihm grundsätzlich offenstehenden Bereich bei der Koordination von Angebot und Nachfrage, wenn *unüberwindliche Koordinationshindernisse,* beispielsweise in Form von *Instabilitäten im Koordinationsprozeß,* vorliegen. Davon spreche ich, wenn Ungleichgewichte trotz Preis- und Mengenveränderungen nicht geringer werden, etwa weil anomale Angebots- und/oder Nachfragereaktionen auf Preisänderungen erfolgen, weil Verhaltensverzögerungen auftreten, die nicht-konvergierende Cobweb-Prozesse begründen, oder weil Datenänderungen solchen Ausmaßes und solcher Häufigkeit anfallen, daß sich trotz grundsätzlich vorhandener Gleichgewichtstendenzen bestehende Ungleichgewichte nicht verringern.[26] Gehen die zuletzt angesprochenen Datenänderungen auf den Staat zurück, ist eine Verstetigung der Wirtschaftspolitik geboten. In den beiden erstgenannten Fällen könnten dagegen branchenweite Kartelle eine Stabilisierung der Koordinationsprozesse bewirken. Genausogut könnten sie aber auch monopolistische Strategien entwickeln, so daß eine staatliche Mißbrauchsaufsicht unerläßlich wird, vorausgesetzt, man präferiert nicht sogleich eine staatliche Preis- bzw. Mengenregulierung. Im Hinblick auf Gütermärkte ist allerdings zu berücksichtigen, daß mit dem Auftreten derartiger Fälle, die bis heute unter Hinweis auf kumulative Preisverfallsprozesse oder auf zyklische Preisschwankungen („Schweinezyklen") vor allem für die Landwirtschaft reklamiert werden, inzwischen kaum noch zu rechnen ist.[27] Daher stellt sich im betrachteten Zusammenhang bereits unter diesem Aspekt die Frage kartellrechtlicher Bereichsausnahmen praktisch nicht mehr.

Damit kommen wir zum *Wettbewerbs*versagen. Ein erster Fall liegt vor, wenn ein *natürliches Monopol* gegeben ist. Davon spricht man, wenn die am Markt nachgefragte Gütermenge am kostengünstigsten von einem Alleinanbieter hergestellt werden kann.[28] Anders als normalerweise zu erwarten, würde Wettbewerb nun also zu einer Verschlechterung der Marktergebnisse führen. Sollen derartige Verschlechterungen jedoch von vornherein ausgeschlossen

---

[24] Vgl. *Bartling* (1983), S. 332f.

[25] *Olson (1968).*

[26] *Eickhof* (1986b), S. 472f.; s. auch *Külp* u.a. (1984).

[27] Vgl. *Bartling* (1984), S. 21ff.; *Eickhof/Dürrbeck* (1987/88), S. 157ff.

[28] *Sharkey* (1982), S. 54.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden, müßten natürliche Monopole durch Marktzugangsbeschränkungen vor dem Markteintritt potentieller Konkurrenten geschützt werden. Dazu bieten sich die staatliche Regulierung und/oder private Wettbewerbsbeschränkungen an. Bei der Beurteilung dieser Möglichkeiten muß allerdings berücksichtigt werden, daß das Konzept des natürlichen Monopols partialanalytisch sowie statisch formuliert ist. Einige Branchen — wie etwa die Strom-, Gas- und Wasserversorgung — setzen sich indessen aus einer Vielzahl interdependenter regionaler Märkte zusammen, wobei jeder dieser Märkte die Eigenschaften eines natürlichen Monopols aufweisen kann. Darüber hinaus ist zu bedenken, daß gerade ein vor jeglichem Wettbewerb geschütztes Unternehmen am schwächsten motiviert sein dürfte, so effizient und innovativ wie eben möglich zu produzieren.[29] Schließlich kann nicht ausgeschlossen werden, daß im Bereiche eines natürlichen Monopols irgendwann durch Veränderung der Marktnachfrage und/oder der Technologie wirksamer Wettbewerb (wieder) möglich wird.[30] Bei Entscheidungen über Marktzugangsbeschränkungen im Bereiche natürlicher Monopole muß daher sorgfältig geprüft werden, ob nicht beispielsweise ein Wettbewerb benachbarter Gebietsmonopolisten um Kunden in den Randlagen ihrer Märkte gesamtwirtschaftlich vorteilhaft wäre, ob nicht statt des üblicherweise permanenten Wettbewerbs in den Märkten nun ein periodischer Wettbewerb um diese Märkte durchgeführt werden könnte oder ob nicht der Markteintritt völlig freigegeben werden sollte. Angesichts dieser wettbewerblichen Möglichkeiten erscheint eine kartellrechtliche Bereichsausnahme im Falle eines natürlichen Monopols jedoch als zu weitgehend.

Zweitens kann der Wettbewerb versagen, wenn sich eine *Struktur-* oder *Branchenkrise* ergibt. Davon spreche ich, wenn nahezu alle Mitglieder einer Branche langfristig unter Überkapazitäten leiden.[31] Die wichtigsten Gründe dafür sind in unterlassenen Anpassungen und Umstellungen zu finden. Einzelwirtschaftliche Versuche, die Überkapazitäten auszulasten, führen nun leicht zu marktweiten Überangeboten, zu einem Preisverfall und zu Unternehmensverlusten. Eine solche Entwicklung wird gemeinhin als *ruinöse Konkurrenz* bezeichnet und mit Markt- oder besser Wettbewerbsversagen gleichgesetzt.[32] In gewisser Weise handelt es sich jetzt um das Gegenteil eines natürlichen Monopols: Stellt sich dort die Frage, ob Wettbewerb überhaupt erwünscht ist, so geht es nun um die Befürchtung, es könne auch „zuviel" Wettbewerb geben. Verlassen Unternehmen jedoch einen übersetzten Markt, so ist das gesamtwirtschaftlich durchaus nicht negativ zu betrachten. Ein Wettbewerbsversagen läßt sich jetzt beispielsweise erst dann diagnostizieren, wenn effizientere vor weniger effizienten Unternehmen vom Markt eliminiert werden oder wenn insgesamt mehr

[29] *Leibenstein* (1966).

[30] *Kaufer* (1981).

[31] *Eickhof* (1982), S. 14ff.

[32] Vgl. *Willeke* (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapazitäten verlorengehen als langfristig erforderlich. Denn nun findet kein effizienzorientierter Selektionsprozeß statt bzw. ist eine Verschlechterung der Marktversorgung zu erwarten. Zur Bekämpfung von Strukturkrisen werden verschiedene Arten von Subventionen, aber auch private und/oder staatliche Wettbewerbsbeschränkungen gefordert. Gerade die letztgenannten Forderungen rufen allerdings grundsätzliche volkswirtschaftliche Bedenken hervor: Wettbewerbsbeschränkungen sind wohl zur Beseitigung der Symptome, kaum jedoch zur Bekämpfung der Ursachen von Strukturkrisen geeignet. Eine wirksame Bewältigung derartiger Krisen setzt vornehmlich innovatorische Unternehmensaktivitäten voraus. Diese werden indes weniger durch Maßnahmen zur Wettbewerbsbeschränkung als vielmehr durch solche zur Wettbewerbsförderung unterstützt.[33] Eine kartellrechtliche Bereichsausnahme erscheint daher auch im Falle einer Strukturkrise als volkswirtschaftlich verfehlt.

Schließlich können *Markt* und *Wettbewerb* versagen, wenn die *Transaktionskosten* relativ hoch sind. Letztere sind von den bislang allein betrachteten Produktionskosten zu unterscheiden und setzen sich aus Informations-, Vertrags- und Anpassungskosten zusammen. Würden nun die Kosten einer marktlichen Transaktion deren Wert übersteigen, so wird eine marktliche Koordination unterbleiben,[34] und es kann von transaktionalem Marktversagen gesprochen werden. Erschweren dagegen hohe Informationskosten z. B. auf seiten der Nachfrager leistungsgerechte Kaufentscheidungen, so daß der Wettbewerbsprozeß nicht zu einer effizienzorientierten Anbieterselektion führt,[35] liegt transaktionales Wettbewerbsversagen vor. Ähnlich wie Produktions- sind auch Transaktionskosten nicht unveränderlich. Vielmehr können sie durch Werbung, Publikation von Produkttests, staatliche Mindestqualitätsregulierung u. ä. gesenkt werden. Eine Verringerung von Transaktionskosten ist aber auch durch wettbewerbsbeschränkende Maßnahmen, beispielsweise durch ein die Preisvielfalt beseitigendes Preiskartell auf seiten der Produzenten, denkbar. Allerdings würde dadurch zugleich eine effizienzorientierte Unternehmensselektion bzw. eine Verbesserung der Marktergebnisse weitgehend blokkiert. Sektorale Legitimationen zu privaten Wettbewerbsbeschränkungen erweisen sich somit auch im Falle transaktionalen Markt- bzw. Wettbewerbsversagens als volkswirtschaftlich unangebracht.

Es lassen sich also verschiedene Fälle des Markt- und Wettbewerbsversagens unterscheiden. In derartigen Ausnahmefällen können bestimmte staatliche Aktivitäten geboten sein, angefangen bei Subventionen über Regulierungen bis hin zur staatlichen Produktion. Kartellrechtliche *Bereichsausnahmen* sind allerdings selbst jetzt *nicht* gerechtfertigt. Damit entfällt auch diese weitverbreitete und noch am fundiertesten erscheinende Begründung für wettbewerbspoli-

[33] Vgl. *Eickhof* (1982), S. 99ff.

[34] *Williamson* (1981).

[35] *Akerlof* (1970).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tische Ausnahmebereiche. Die entsprechenden sektoralen Privilegien sollten daher möglichst bald beseitigt werden.[36]

E. Wettbewerbspolitische Folgerungen im einzelnen und heutige Situation

Wie bereits eingangs erwähnt, müssen von den Bereichsausnahmen die *Einzelfreistellungen* der §§ 2-8 GWB unterschieden werden. Letztere sind volkswirtschaftlich gerechtfertigt, wenn sie zu Verbesserungen der Marktergebnisse führen. Würden nun die Bereichsausnahmen beseitigt, so entfielen generelle Ermächtigungen zu verschiedenartigen Wettbewerbsbeschränkungen. Die monierten Branchenprobleme können jetzt jedoch zum einen durch geeignete Aktivitäten der wirtschaftspolitischen Instanzen bzw. der Regulierungsbehörden, zum anderen aber auch durch spezielle Kooperationen der Branchenangehörigen, u.zw. im Rahmen der Einzelfreistellungen, bekämpft werden. Ökonomisch gerechtfertigte, bei einem Fortfall der Bereichsausnahmen rechtlich gefährdete Absprachen ließen sich schließlich durch Umformulierung bestehender oder Einführung neuer Einzelfreistellungen absichern.[37] Eine solche Reform hätte den Vorteil der „Umkehrung der Beweislast": Müssen bei den Bereichsausnahmen die Kartellbehörden einen Freistellungsmißbrauch nachweisen, so haben bei den Einzelfreistellungen die Unternehmen den Nachweis der Zulässigkeit der von ihnen gewünschten Absprache zu erbringen.

Damit ergibt sich eine Position, die — wie oben erläutert — im Ergebnis schon von den Begründern der Sozialen Marktwirtschaft vertreten wurde, die sich aber weder bei der Verabschiedung des GWB noch in den folgenden Jahrzehnten durchsetzen konnte. Aufgeschreckt durch die Deregulierungen in den USA und anderen Industriestaaten sowie verunsichert durch die Konsequenzen der geplanten Vollendung des EG-Binnenmarktes im Jahre 1992 ist allerdings inzwischen bei uns eine begrenzte Reform der kartellrechtlichen Freistellungen eingeleitet worden. So sollen im Rahmen der angekündigten 5. GWB-Novelle die Bereichsausnahmen der Verkehrs-, der Kredit- und Versicherungs- sowie der

---

[36] Kritische Untersuchungen der bei uns praktizierten Wirtschaftspolitik zeigen überdeutlich, daß eine solche Reform von einem Abbau der staatlichen Regulierung und Subventionierung begleitet werden müßte. Vgl. etwa *Donges/Schatz* (1986), *Krakowski* (1988b).

[37] Somit wären auch nach Beseitigung der Bereichsausnahmen z. B. Zahlungsverkehrsabsprachen von Banken, branchenweite Schadensstatistiken der Versicherungen, Verkehrsverbunde im Personennahverkehr oder Konzessionsverträge für den Tarifbereich in der Versorgungswirtschaft möglich. Ferner sollte nicht übersehen werden, daß bereits heute ein Großteil derartiger Absprachen im Rahmen der Einzelfreistellungen legalisiert werden könnte, während bestimmte Aktivitäten wie etwa Mitversicherungsgeschäfte oder Konsortialkredite, die auf Kundenwunsch zustande kommen, überhaupt nicht kartellrelevant sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Versorgungswirtschaft verändert werden.[38] An eine grundlegende Reform im hier erläuterten Sinne ist dagegen nicht gedacht. Sie soll einer späteren Novelle vorbehalten bleiben. Wie ist jedoch die bisherige Politik bezüglich der wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiche zu erklären, und welche Faktoren bestimmen die weitere Entwicklung?

F. Erklärungshinweise und Reformmöglichkeiten

Können die Ergebnisse der *normativen* Theorie der Regulierung nicht zur Rechtfertigung der kartellrechtlichen Bereichsausnahmen übernommen werden, so stimmen die entsprechenden *positiven* Theorien weitgehend überein:

Es kann von einem Markt für wettbewerbsbeschränkende Ausnahmeregelungen ausgegangen werden, auf dem sich um ihre Wiederwahl bemühende Politiker als Anbieter und vor Wettbewerb zurückschreckende Angehörige einzelner Branchen als Nachfrager gegenüberstehen.[39] Besonders intensiv ist diese Nachfrage bei Unternehmen, die eine große Angebotselastizität aufweisen, besteht doch nun die Gefahr marktweiter Überangebote und Verdrängungsprozesse. Im einzelnen werden die Angehörigen kleiner Marktgruppen möglichst weitreichende Ausnahmeerlaubnisse zu privaten Wettbewerbsbeschränkungen, insbesondere zu allgemein verbotenen Kartellen, anstreben. Die Mitglieder großer Marktgruppen dürften demgegenüber eher staatliche Wettbewerbsbeschränkungen, beispielsweise in Form staatlicher Regulierung, bevorzugen. Denn bei ihnen stehen organisatorische Schwierigkeiten, die aus der Attraktivität der Außenseiterposition resultieren, der Bildung und Stabilität von Kartellen entgegen.[40] Sind wettbewerbsbeschränkende Ausnahmeregelungen jedoch erst

[38] Nach dem Referentenentwurf vom Okt. 1988 sollen die Bereichsausnahmen wie folgt reformiert werden: § 99 (Verkehrswirtschaft) wird zusammengestrichen. Freistellungen für Absprachen und Empfehlungen im Internationalen Luft- und Binnenschiffsverkehr, im Zusammenhang mit Verkehrsverbunden und zwischen unterschiedlichen Verkehrsträgern im Vorfeld staatlicher Genehmigungsentscheidungen bleiben jedoch bestehen. Auch Preisempfehlungen im Speditionssammelgutverkehr und bei Hafennebenleistungen werden mit einer verbesserten Mißbrauchsaufsicht beibehalten. § 102 (Kredit- und Versicherungswirtschaft) soll vom Mißbrauchs- auf das Verbotsprinzip umgestellt werden. Für Dauerkooperationen wird ein Freistellungstatbestand geschaffen. Auf Einzelgeschäfte beschränkte Kooperationen werden wie bisher ohne vorherige kartellrechtliche Prüfung wirksam, jedoch einer nachträglichen Mißbrauchsaufsicht unterworfen. § 103 (Versorgungswirtschaft) soll in zwei Punkten verschärft werden, u. zw. bezüglich der Rechte der Versorgungsunternehmen, Demarkationsverträge abzuschließen und Durchleitungen zu verweigern.

[39] Zu der damit indirekt angesprochenen Capture Theory of Regulation vgl. insbes. *Stigler* (1971).

[40] Die unterschiedliche Interessenlage wird beispielsweise bei einem Vergleich der Versorgungswirtschaft mit der Landwirtschaft deutlich: Sind die Versorgungsunternehmen vornehmlich an der Verteidigung ihrer kartellrechtlichen Bereichsausnahme interessiert, so möchten die Landwirte in erster Linie das traditionelle System der staatlichen Preisregulierung beibehalten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einmal eingeführt, so lassen sie sich kaum wieder beseitigen. Das gilt erst recht, wenn neben den begünstigten Unternehmen auch noch regulierende Behörden ein Interesse am Fortbestand der Ausnahmeregelungen besitzen.[41] So ist es insgesamt nicht überraschend, daß die nach Kriegsende bei uns vorgefundenen Branchenregelungen die Wirtschaftsreform überlebt haben und daß die 1957 hinzugekommenen Regelungen, abgesehen von einigen Liberalisierungen, bis heute nicht beseitigt worden sind.

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten ungerechtfertigter Wettbewerbsbeschränkungen in Form von Effizienz- und Innovationsverlusten haben letztlich die *Konsumenten* zu tragen. Wegen der starken Heterogenität ihrer Marktinteressen wie auch wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer großen Gruppe sind sie allerdings praktisch nicht in der Lage, ein wirksames Gegengewicht zu der Allianz aus begünstigten Produzenten, gleich interessierten Behördenmitgliedern und beiden geneigten Politikern zu bilden.[42] Im Gegenteil: In Unkenntnis der tatsächlichen Kosten dieser Politik sind sie durchaus an einer größtmöglichen *Versorgungssicherheit* interessiert, die jedoch gerade bei einem Schutz der etablierten Anbieter vor Wettbewerb zu erwarten ist.[43] Und ergeben sich beispielsweise im Rahmen einer die Produktionskosten völlig negierenden (Einheits-)Tarifpolitik vielfältige, kaum erfaßbare Umverteilungen, so werden diese Effekte gern als „soziale Funktionen" wettbewerbspolitischer Ausnahmebereiche gepriesen.[44] Die von den Begründern der Sozialen Marktwirtschaft betonten Hinweise auf die soziale Funktion des Wettbewerbssystems sowie auf die Notwendigkeit der Trennung von Produktion und Redistribution haben das Bewußtsein der Konsumenten offenbar nicht erreicht.

Reformen der wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiche werden somit weniger von den Verbrauchern als vielmehr von bestimmten *Produzenten* angestrebt. Man denke etwa an ausländische Konkurrenten, denen der Marktzutritt bislang verwehrt wird, oder an Unternehmen auf nachgelagerten Produktionsstufen, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Politik bezüglich der wettbewerbspolitischen Ausnahmebereiche gefährdet ist. Treffen nun derartige Produzenten auf „politische Unternehmer",[45] die sich von einem Festhalten an der traditionellen Politik keine Vorteile (mehr) versprechen, werden wettbewerbspolitische Reformen denkbar. Ein solcher Prozeß, der nicht mit der Capture Theory[46] und nur unvollständig mit der Interessengruppentheorie[47]

---

[41] *Eickhof* (1985).

[42] Vgl. hierzu auch die auf *Olson* (1968) zurückgehende Interessengruppentheorie.

[43] *Vogelsang* (1982).

[44] Man denke etwa an die von den Versorgungsunternehmen oder von der Bundespost praktizierte „Tarifeinheit im Raum". Vgl. hierzu auch *Krakowski* (1988a), S. 94.

[45] *Wagner* (1966).

[46] *Stigler* (1971).

[47] *Olson* (1968).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erklärt werden kann, spielt sich offenbar derzeit bei uns wie auch — zum Teil noch stärker — in einigen anderen Industriestaaten ab.

Literatur

Akerlof, G. A. (1970): The Market for „Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 84, S. 488-500.

Bartling, H. (1983): Wettbewerbliche Ausnahmebereiche — Rechtfertigungen und Identifizierung, in: *Feldsieper*, M./*Groß*, R. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik in weltoffener Wirtschaft. Berlin, S. 325-346.

— (1984): Landwirtschaft, in: *Oberender*, P. (Hrsg.): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. München, S. 1-51.

Brandt, U. (1977): Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche. Frankfurt/Bern/Las Vegas.

Bundesregierung (1975): Bericht über die Ausnahmebereiche des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. BT-Drucks. 7/3206.

Deutscher Bundestag (1957): Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wirtschaftspolitik über den Entwurf eines Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. BT-Drucks. 2/3644.

Donges, J. B./*Schatz*, K.-W. (1986): Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel.

Eickhof, N. (1982): Strukturkrisenbekämpfung durch Innovation und Kooperation. Tübingen.

— (1985): Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 36, S. 63-79.

— (1986a): Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, S. 122-139.

— (1986b): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: Wirtschaftsdienst, 66. Jg., S. 468-476.

Eickhof, N./*Dürrbeck*, M. (1987/88): Agrarpolitik mit falschen Argumenten, in: List Forum, Bd. 14, S. 149-168.

Erhard, L. (1957): Wohlstand für alle. Düsseldorf/Wien.

Eucken, W. (1975): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 5. Aufl. Tübingen.

Graf, G. (1981): Regulierung und innovatorische Prozesse, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 32, S. 311-345.

Gröner, H. (1981): Wettbewerbliche Ausnahmebereiche im GWB: Das Beispiel der Elektrizitätsversorgung, in: *Cox*, H. u.a. (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. München, S. 421-455.

Hamm, W. (1978): Staatsaufsicht über wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche als Ursache ökonomischer Fehlentwicklungen, in: Ordo, Bd. 29, S. 156-172.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hoppmann, E. (1967): Workable Competition als wettbewerbspolitisches Konzept, in: *Besters,* H. (Hrsg.): Theoretische und institutionelle Grundlagen der Wirtschaftspolitik. Berlin, S. 145-197.

— (1968): Zum Problem einer wirtschaftspolitisch praktikablen Definition des Wettbewerbs, in: *Schneider,* H. K. (Hrsg.): Grundlagen der Wettbewerbspolitik. Berlin, S. 9-49.

— (1973): Zur ökonomischen Begründung von Ausnahmebereichen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 187, S. 161-169.

Kantzenbach, E. (1967): Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs. 2. Aufl. Göttingen.

Kaufer, E. (1981): Theorie der öffentlichen Regulierung. München.

Krakowski, M. (1988a): Deregulierung in den Ausnahmebereichen des GWB, in: Wirtschaftsdienst, 68. Jg., S. 90-97.

— (Hrsg., 1988b): Regulierung in der Bundsrepublik Deutschland. Hamburg.

Külp, B. u.a. (1984): Sektorale Wirtschaftspolitik. Berlin u.a.

Leibenstein, H. (1966): Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency", in: American Economic Review, Bd. 56, S. 392-415.

Möschel, W. (1981): Zur wettbewerbstheoretischen Begründbarkeit von Ausnahmebereichen, in: Ordo, Bd. 32, S. 85-102.

Müller, J./*Vogelsang,* I. (1979): Staatliche Regulierung. Baden-Baden.

Müller-Armack, A. (1956): Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, S. 390-392.

Olson, M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen.

Schmidt, I. (1987): Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. 2. Aufl. Stuttgart/New York.

Sharkey, W. W. (1982): The Theory of Natural Monopoly. Cambridge u.a.

Soltwedel, R. u.a. (1986): Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen.

Stigler, G. J. (1971): The Theory of Economic Regulation, in: Bell Journal of Economics, Bd. 2, S. 3-21.

Vogelsang, I. (1982): Anreizmechanismen zur Regulierung der Elektrizitätswirtschaft. Tübingen.

Wagner, R. E. (1966): Pressure Groups and Political Entrepreneurs: A Review Article, in: Papers on Non-Market Decision Making, Bd. 1, S. 161-170.

Weber, R. H. (1986): Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen. Baden-Baden.

Willeke, R. (1977): „Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, in: Ordo, Bd. 28, S. 155-170.

Williamson, O. E. (1981): The Modern Corporation: Origins, Evolution, Attributes, in: Journal of Economic Literature, Bd. 19, S. 1537-1568.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie effizient ist die regionale Strukturpolitik?

Von *Wolfgang Franz*, Konstanz
Hans Joachim Schalk, Münster

A. Einführung

Unter „regionaler Strukturpolitik" wird in diesem Beitrag die Regionalpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) verstanden. Ziel unserer Untersuchung ist die Effizienzanalyse des von der GRW eingesetzten Instrumentariums zur Förderung der privaten Investitionstätigkeit[1] in den sog. strukturschwachen Gebieten, die nach einem ganz bestimmten Abgrenzungssystem festgelegt werden.[2] Dadurch sollen in diesen Gebieten Arbeitsplätze geschaffen sowie Beschäftigung, Einkommen bzw. wirtschaftliches Wachstum gesteigert werden.

Eine solche Effizienzprüfung des regionalpolitischen Instrumentariums kann grundsätzlich anhand folgender Kriterien erfolgen:

(i) Ist das Instrumentarium effizient in bezug auf eine erfolgreiche Stimulierung der privaten Investitionstätigkeit? Die Regionalförderung sollte Investitionen induzieren, die ohne den Einsatz dieser Maßnahmen nicht getätigt werden. Es darf m.a.W. nicht ausschließlich zu einer „Mitnahme" der Regionalförderung in dem Sinne kommen, daß die geförderten Investitionen von den Unternehmen auch dann durchgeführt werden, wenn sie keine Förderung erhalten würden.

(ii) Ist das regionalpolitische Instrumentarium in bezug auf das Beschäftigungsziel effizient? Selbst bei einer erfolgreichen Stimulierung der privaten Investitionstätigkeit durch die Regionalförderung kann danach Ineffizienz vorliegen, wenn sie hauptsächlich eine Substitution von Arbeit durch Sachkapital zur Folge hätte.

(iii) Ist das eingesetzte Instrumentarium in bezug auf das Wachstumsziel effizient? Ineffizient wäre eine durch die regionale Investitionsförderung induzierte interregionale Verteilung des Faktors Kapital, welche nicht den höchsten gesamtwirtschaftlichen Wachstumsbeitrag liefert.

---

[1] Damit bleibt die Analyse der Effizienz des von der GRW eingesetzten Instrumentariums zur Förderung der *öffentlichen* Investitionen außer Betracht.

[2] Vgl. z.B. Deutscher Bundestag (1986) für die Neuabgrenzung der Fördergebiete.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In diesem Beitrag wird nur das erste Kriterium einer Effizienzprüfung unterzogen. Hierfür waren Raumgründe und die Überlegung ausschlaggebend, daß das regionalpolitische Instrumentarium in erster Linie an der Förderung der regionalen Investitionstätigkeit ansetzt. Sollte deshalb die Analyse Ineffizienz der Regionalförderung in Form von reinen Mitnahmeeffekten ergeben, erübrigt sich die Prüfung der verbleibenden Effizienzkriterien.

Die Untersuchung der Fragestellung erfolgt mit Hilfe einer Wirkungsanalyse des regionalpolitischen Instrumentariums. Diese basiert auf der neoklassischen Investitionstheorie, in der der gewünschte Kapitalbestand eines Unternehmens in Abhängigkeit von der erwarteten zukünftigen Produktion und dem Preis für die Kapitalleistungen, den sog. Kapitalnutzungskosten (user costs of capital) betrachtet wird. Die regionale Strukturpolitik beeinflußt mit ihren Instrumenten, das sind im wesentlichen die Investitionszulage, Investitionszuschüsse und Sonderabschreibungen, die Kosten für die Kapitalnutzung in den von ihr geförderten Gebieten. Unsere empirische Analyse soll eine quantitative Aussage darüber erlauben, wie stark das Förderinstrumentarium die regionalen Kapitalnutzungskosten verändert und für wie bedeutsam ihre Wirkungen auf die Investitionsnachfrage in den Fördergebieten zu veranschlagen sind. Ineffizienz des regionalpolitischen Instrumentariums ist dann gegeben, wenn die Regionalförderung keine *zusätzlichen* Investitionen induziert, m. a. W. wenn die geförderten Investitionen auch ohne Inanspruchnahme der Fördermittel durchgeführt worden wären.

B. Das Modell

Die im Rahmen dieser Studie getesteten Investitionshypothesen sind — im wesentlichen aufgrund des verfügbaren regionalen Datenmaterials — Standardversionen, die auf der neoklassischen Investitionstheorie aufbauen.[3] Deshalb und aus Platzgründen wird auf eine Herleitung und ausführliche Interpretation der Hypothesen verzichtet.

Grundsätzlich sind im Hinblick auf eine Analyse der Wirkungen regionaler Fördermaßnahmen auf die private Investitionstätigkeit drei Effekte zu unterscheiden:[4]

— Erstens wird durch die Regionalförderung Kapital im Vergleich zu anderen Produktionsfaktoren billiger, so daß die Produzenten denselben Output wie bisher mit mehr Sachkapital (und weniger Arbeit) herzustellen wünschen (Substitutionseffekt der Regionalförderung).

---

[3] Für eine Darstellung alternativer Investitionshypothesen vgl. z. B. *Brechling* (1975) und *Krelle* (1978).

[4] Für eine ausführliche Analyse der möglichen Effekte regionaler Investitionsanreize vgl. z. B. *Buck / Atkins* (1976) und *Rees / Miall* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Zweitens sinken infolge der Regionalförderung die Gesamtkosten der Produktion für die in der geförderten Region ansässigen Unternehmen. Dadurch wird ein Anreiz geschaffen, Investitionen durchzuführen, um die Produktionskapazitäten zu erweitern und den Output zu erhöhen (Kapazitätserweiterungseffekt der Regionalförderung).

— Drittens verursacht die Förderung ein interregionales Gefälle der Kapitalnutzungskosten zugunsten der geförderten Gebiete. Dies bewirkt eine regionale Umverteilung der Produktion mit der Folge eines vermehrten Einsatzes von Produktionsfaktoren in diesen Regionen (Umverteilungseffekt der Regionalförderung).

Zur Erfassung dieser möglichen Förderwirkungen auf die private Investitionstätigkeit gehen wir von dem von Jorgenson (1963) formulierten Investitionsmodell aus. Es beruht auf der Annahme einer langfristigen Gewinnmaximierung, d. h. Ziel der Unternehmung ist die Maximierung des Barwertes aller zukünftigen Nettoeinnahmen. Unter Verwendung einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion liefert dieser Ansatz folgende Beziehung für den optimalen Kapitalbestand:[5]

$$K^* = \beta \cdot p \cdot X / c. \tag{1}$$

Darin bedeuten:

K^* = optimaler Kapitalbestand
p = Produktpreis
X = Output
c = Kapitalnutzungskosten
β = partielle Produktionselastizität des Kapitals.

Unter der Annahme einer CES-Produktionsfunktion erhält man für den gewünschten Kapitalbestand:

$$K^* = a \cdot X^{\left(\sigma + \frac{1-\sigma}{\mu}\right)} \cdot (c/p)^{\sigma}. \tag{2}$$

Ansatz (2) ist gegenüber (1) insofern weniger restriktiv, als die Elastizitäten des optimalen Kapitalbestandes in bezug auf den Output und die realen Kapitalnutzungskosten nicht mehr a priori auf plus bzw. minus Eins festgelegt sind, sondern von der Substitutionselastizität σ und der Skalenelastizität μ abhängen.

Unterstellt man Kostenminimierung anstelle einer langfristigen Gewinnmaximierung, ergibt sich im Cobb-Douglas-Fall folgender Ansatz für den optimalen Kapitalbestand:

$$K^* = b \cdot X^{1/(\alpha+\beta)} (w/c)^{\beta/(\alpha+\beta)}. \tag{3}$$

---

[5] Zur Herleitung vgl. *Jorgenson* (1963), *König* (1976) und *Asmacher / Schalk / Thoss* (1987). Zur Vereinfachung bleiben Regions- und Zeitindizes unberücksichtigt, solange das zu keinen Mißverständnissen führen kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Kosten für den Faktor Arbeit w erscheinen in diesem Ansatz als zusätzliche Determinante, wobei die Faktorpreis*relation* w/c (bei gegebenem Output) die Höhe von K^* beeinflußt. Die gewünschte Kapitalnachfrage hängt außerdem jetzt auch von der partiellen Produktionselastizität der Arbeit α ab.

In allen drei Ansätzen besteht eine inverse Beziehung zwischen den Kapitalnutzungskosten und dem optimalen Kapitalbestand. Outputsteigerungen bewirken eine Erhöhung der gewünschten Kapitalnachfrage. Unter Berücksichtigung zeitlich verzögerten Anpassungsverhaltens und der Annahme, daß die Ersatzinvestitionen proportional zum Kapitalbestand der Vorperiode K_{-1} sind, erhält man folgenden Ausdruck für die Bruttoinvestitionen I:

$$I = K - K_{-1} + \delta K_{-1} = \pi K^* - (\pi - \delta) K_{-1} \quad \text{mit } 0 \leq \pi \leq 1. \tag{4}$$

δ ist die als konstant unterstellte Abschreibungsrate und π der Anpassungskoeffizient. Werden (1)-(3) jeweils in (4) für K^* eingesetzt, erhält man verschiedene Varianten von Investitionsfunktionen, die ökonometrisch geschätzt werden.

Mit diesen Investitionshypothesen wird allerdings nur der zuerst genannten Wirkung der Regionalförderung Rechnung getragen, nämlich dem Substitutionseffekt, da der Output als gegebene Größe betrachtet wird. Die beiden anderen Effekte, die den Output ansteigen lassen, nämlich der Kapazitätserweiterungseffekt und der regionale Umverteilungseffekt der Produktion, werden mit Hilfe folgender Beziehung zur Bestimmung des Outputs modelliert:

$$X^r = X[(s/p)^r,\ (c/p)^r,\ AQ^r,\ (M1/p),\ X^r_{-1}]. \tag{5}$$

Dem Ansatz (5) liegt die Überlegung zugrunde, daß der regionale Output durch Angebots- und Nachfragefaktoren determiniert wird. Die Höhe des potentiellen Outputs wird in neoklassischer Weise durch die Faktorpreise bestimmt, nämlich die realen Lohnstückkosten s/p und die realen Kapitalnutzungskosten c/p, während die regionalen und gesamtwirtschaftlichen Nachfragebedingungen durch die regionale Arbeitslosenquote AQ bzw. durch die reale Geldmenge $M1/p$ approximativ beschrieben werden. Eine wesentliche Erklärungskomponente stellt auch der Output der Vorperiode dar, für den wir aus theoretischer Sicht einen hohen Einfluß auf X erwarten, weil der Kapazitätsoutput einer Region in der laufenden Periode t aufgrund der bereits in früheren Perioden erstellten Produktionsanlagen weitgehend festgelegt ist. Wenn ein Betrieb einmal in einer Region lokalisiert ist, produziert er dort wahrscheinlich für längere Zeit. Bei einer Verschlechterung der Standortbedingungen wird er in der Regel erst dann stillgelegt und in einer anderen Region neu errichtet, wenn die Produktionsvorteile an einem anderen Standort auch die mit der Stillegung des Betriebes verbundenen fixen Kosten ausgleichen, was erst bei weitgehend erfolgter Abschreibung der Produktionsanlagen der Fall sein dürfte. Der Kapazitätsoutput einer Region wird somit nur allmählich über einen längeren

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zeitraum hinweg in dem Maße sinken, wie Produktionsanlagen aufgrund des Verschleißes und der Veralterung aus dem Produktionsprozeß ausscheiden und nicht wieder erneuert werden.

Die Berücksichtigung der Outputgleichung verstärkt die Wirkung der Regionalförderung auf die regionale Investitionstätigkeit. Eine Senkung der Kapitalnutzungskosten aufgrund bestimmter Fördermaßnahmen (vgl. nächsten Abschnitt) führt ceteris paribus zu einer höheren Investitionstätigkeit in dieser Region. Da der Output dieser Region nun ebenfalls steigt, wird ein weiterer Anstieg der Investitionstätigkeit induziert.

C. Regionale Kapitalnutzungskosten

Eine zentrale Rolle spielen in unserem Modell die regionalen Kapitalnutzungskosten, in die die wesentlichen regionalen Investitionsfördermaßnahmen einbezogen werden. Unter Berücksichtigung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen während der Beobachtungsperiode 1977 bis 1985 sind sie wie folgt definiert:[6]

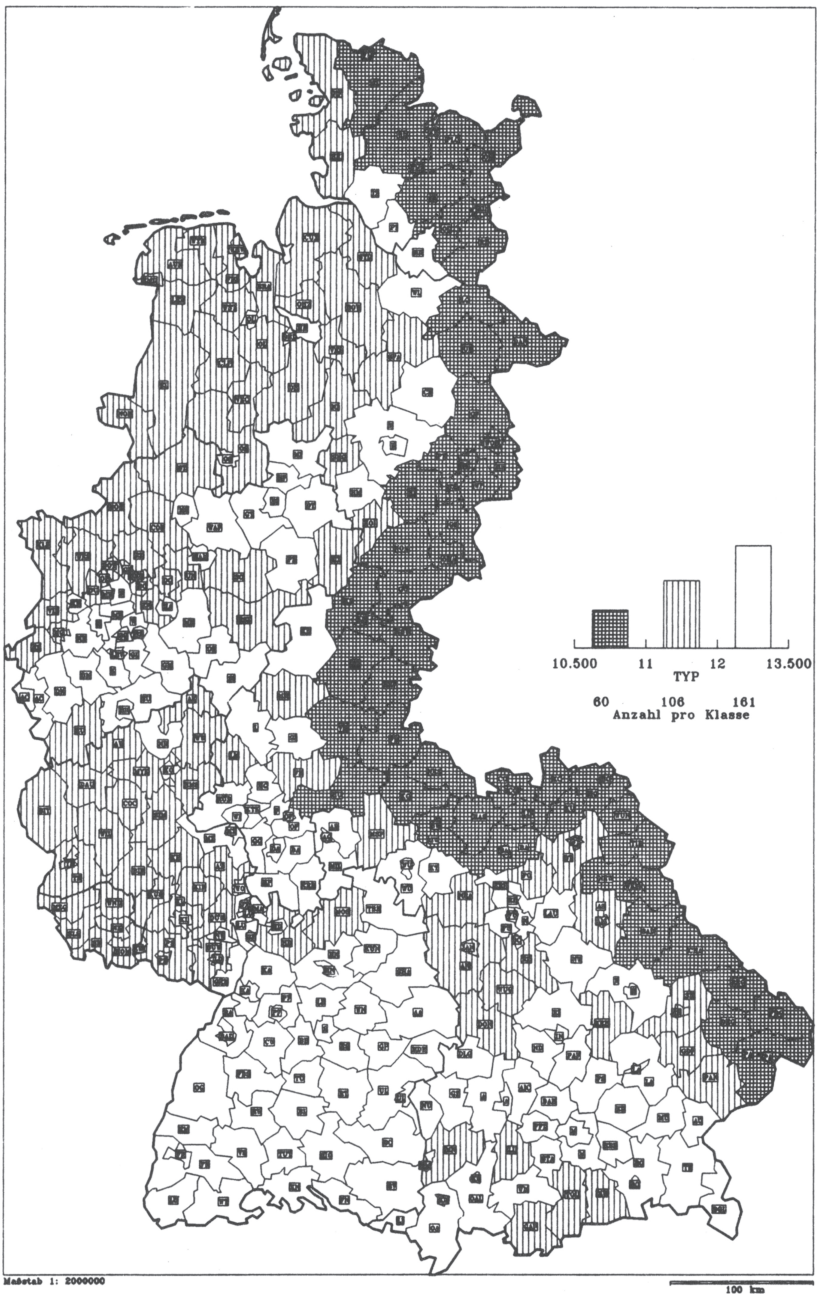
$$c^r = \frac{1 - g_1^r - g_2^r - (1 - g_2)^r \cdot u^r \cdot z^r}{1 - u^r} [(1 - \bar{u}) \cdot i + \delta] \cdot q. \tag{6}$$

g_1 und g_2 sind die Zulagen- bzw. Zuschußsätze, die nach Art der Investitionen (Errichtung, Erweiterung, Umstellung oder Rationalisierung), Typ des Schwerpunktortes und geographischer Lage (innerhalb oder außerhalb des Zonenrandgebiets) differenziert sind. Die Investitionszulage ist die durch das Gesetz garantierte und steuerfreie regionalpolitische Basisförderung. Dagegen sind die Investitionszuschüsse nur zusätzliche Hilfen, die auf die Basisförderung aufgestockt werden können und im Gegensatz zur Zulage versteuert werden müssen. Bei der Ableitung von (6) wurde eine Versteuerung der Zuschüsse in der Weise unterstellt, daß nur von dem um den Zuschuß verringerten Investitionsbetrag abgeschrieben wird, d.h. die Versteuerung erfolgt über gekürzte Abschreibungen.[7] Aus diesem Grund erscheint in (6) der Zuschußsatz g_2 noch einmal in Verbindung mit dem Steuersatz u, der einen aus den Steuersätzen für ausgeschüttete und nicht ausgeschüttete Gewinne und der Gewerbeertragssteuer gebildeten Durchschnittssatz darstellt, sowie mit dem Barwert steuerlicher Abschreibungen z. In z sind auch die Regelungen über Sonderabschreibungen im Zonenrandgebiet berücksichtigt. Der Zinssatz i wird durch die Emissions-

[6] Die Herleitung der Formel (6) einschließlich des Ausdrucks für z ist etwas aufwendig und kann aus Platzgründen nicht dargestellt werden. Vgl. dazu beispielsweise *Hall/Jorgenson* (1971) und *König* (1976).

[7] Zwar hat der Investor die Wahl, den Zuschuß auch als außerordentlichen Ertrag zu versteuern, bei positiven Zinssätzen ist jedoch die Versteuerung über gekürzte Abschreibungen vorteilhafter, so daß er sich in der Regel für diesen Weg entscheiden wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



Karte 1: **Kapitalnutzungskosten 1985**

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rendite festverzinslicher Wertpapiere repräsentiert, und q ist der Preisindex für Investitionsgüter auf der Basis des Jahres 1980.

Karte 1 zeigt das Ergebnis der Berechnung der Kapitalnutzungskosten in den Kreisen der Bundesrepublik für das Jahr 1985. Ähnliche Streuungen erhält man auch für die anderen Jahre des Beobachtungszeitraumes. Es ist erkennbar, daß die Regionalförderung ein erhebliches interregionales Gefälle der Kapitalnutzungskosten verursacht. Am niedrigsten sind sie im Zonenrandgebiet, wo nicht nur die höchsten Zulagen- und Zuschußsätze gezahlt, sondern außerdem auch noch Sonderabschreibungen gewährt werden, die außerhalb des Zonenrandgebiets nicht möglich sind. Alle Fördermaßnahmen zusammengenommen führen deshalb in den Kreisen des Zonenrandgebiets gegenüber den nicht geförderten Gebieten zu einer Verringerung der Kapitalnutzungskosten um bis zu 18 Prozent. In den restlichen Fördergebieten bewirkt die Regionalförderung eine Reduktion der Kapitalnutzungskosten zwischen 3 und 9 Prozent.

D. Schätzergebnisse

Dieser Abschnitt enthält eine Darstellung der empirischen Resultate der Schätzungen der Investitionshypothesen sowie eine Interpretation der Ergebnisse. Regionalpolitische Implikationen sind Gegenstand des nächsten Abschnitts.

Die Schätzung beruht auf einer kombinierten Zeitreihen- und Querschnittsanalyse mit Hilfe „gepoolter" Daten. Der Untersuchungszeitraum umfaßt die Jahre 1978 bis 1985, die Daten des Jahres 1977 dienten als zeitlich verzögerte Werte. Die regionale Datenbasis sind 327 Kreise. Damit liegen jeder Schätzung 2616 Beobachtungen zugrunde. Die in dieser Untersuchung verwendeten Daten beziehen sich auf produzierende Betriebe von Unternehmen des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes mit im allgemeinen 20 und mehr Beschäftigten. Einigen Variablen wie z. B. den regionalen Kapitalbeständen und -nutzungskosten sowie den Kreiswerten der Bruttowertschöpfung liegen eigene Berechnungen zugrunde.

Bei der Schätzung der Investitionshypothesen sind zwei methodische Aspekte zu beachten. Erstens besteht insbesondere bei Querschnittsanalysen das Problem, daß die Residualvarianzen nicht konstant sind, sondern z. B. mit der Größe der Region variieren. In diesem Fall einer Heteroskedastizität der Residuen sind die Parameterschätzwerte nicht mehr effizient. Tests zeigten, daß nur bei Versionen mit nicht-logarithmierten Variablen erhebliche Heteroskedastizität festzustellen war. Die Schätzung der Gleichungen wurde deshalb unter Verwendung der logarithmierten Werte dieser Variablen durchgeführt. Diese Vorgehensweise hat allerdings den Nachteil, daß die geschätzten Investitionsfunktionen nicht mehr dem theoretischen Modell entsprechen und in dessen Sinne interpretiert werden können.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1:
Schätzergebnisse der Investitionsfunktionen[a]
Abhängige Variable: ln I^r

Erklärende Variable	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ln (p. X/c)^r	0.4922			0.2304		
	(22.5)			(17.8)		
ln X^r		0.5302	0.5250		0.2322	0.2160
		(23.4)	(23.2)		(17.5)	(15.9)
ln (c/p)^r		−0.1482			−0.2062	
		(2.4)			(4.8)	
ln (w/c)^r			0.08141			0.1773
			(1.4)			(4.6)
ln K^r_{-1}	0.4922	0.4358	0.4303			
	(22.5)	(13.3)	(19.3)			
ln I^r_{-1}				0.7642	0.7621	0.7585
				(62.9)	(59.9)	(59.6)
Konstante	−1.1938	−1.9525	−2.2872	0.05214	−0.007652	−0.4989
	(16.1)	(13.2)	(37.9)	(1.9)	(0.1)	(10.5)
R^2	0.8334	0.8358	0.8356	0.9203	0.9203	0.9203
SSE	409.662	404.274	404.831	196.201	196.175	196.313

[a] Vgl. Text für Erläuterungen; Schätzzeitraum ist 1978–1985 auf der Basis von jeweils 327 Kreisdaten; t-Werte in Klammern unter den Regressionskoeffizienten, R^2 ist der multiple Korrelationskoeffizient; SSE bezeichnet den Wert der Residualquadratsumme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der zweite methodische Aspekt besteht darin, daß man durch ein „pooling" der Zeitreihen- und Querschnittsdaten zwar effizientere Schätzwerte erhält, jedoch nur dann, wenn die Parameter für alle Jahre denselben Wert aufweisen. Liegt diese Voraussetzung nicht vor, kann eine solche Schätzung nur bei entsprechenden Modifikationen vorgenommen werden. Diesbezügliche Versuche mit Hilfe der Kovarianzanalyse (mit zeitspezifischen Parametern) oder unter Verwendung eines „Fehler-Komponenten-Modells" haben jedoch gezeigt, daß sich die Schätzwerte im Vergleich mit denen eines einfachen Regressionsmodells mit gepoolten Daten nur unwesentlich unterscheiden, so daß wir diesen Aspekt vernachlässigt haben.[8]

Tabelle 1 enthält die Schätzergebnisse für die Investitionshypothesen. Wenn die einzelnen Versionen auch die aufgrund der theoretischen Überlegungen vorgegebenen Variablen enthalten, so weicht die Spezifikation z. B. der Funktionalform oder die Definition einzelner Variablen aus den dargelegten Gründen etwas von der theoretischen Struktur ab. So entspricht z. B. Version (1) nicht exakt der Gewinnmaximierungshypothese mit einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion, da bei der Schätzung die logarithmierten anstatt der absoluten Variablenwerte verwendet wurden. Unter diesem Vorbehalt läßt sich feststellen, daß alle Regressionskoeffizienten das theoretisch erwartete Vorzeichen aufweisen und mit einer Ausnahme signifikant sind. Die Werte der Residualquadratsumme zeigen, daß die Genauigkeit der Schätzung erheblich verbessert wird, wenn der zeitlich verzögerte Kapitalbestand als erklärende Variable durch die Investitionen der Vorperiode ersetzt wird (Versionen 4, 5 und 6). Aus diesem Grund basieren die weiteren Überlegungen auf diesen Funktionen. Als ökonomisches Ergebnis erhält man eine kurzfristige Elastizität der Investitionen in bezug auf die Kapitalnutzungskosten zwischen $-0{,}18$ und $-0{,}23$, während die langfristigen Elastizitäten in der Größenordnung von minus Eins liegen. Diese Werte gelten mit umgekehrten Vorzeichen auch für die Outputvariable, ein Resultat, das beispielsweise mit der ökonometrischen Regionalstudie von Faini und Schiantarelli (1985) für Italien vereinbar ist und langfristige Konstanz der Investitionsquote impliziert.

Für die Schätzung der Outputgleichung erhielten wir folgendes Resultat: (A = Arbeitseinsatz)

$$
\begin{aligned}
(7) \qquad \ln X^r - \ln X^r_{-1} = {} & -0{,}1863 - \underset{(3,4)}{0{,}07786}\,\underset{(9,8)}{[\ln (w/p) - \ln (X/A)]^r} \\
& - \underset{(4,1)}{0{,}08263}\,\ln (c/p)^r - \underset{(2,6)}{0{,}03468}\,\ln AQ \\
& + \underset{(2,1)}{0{,}005216}\,t - \underset{(1,5)}{0{,}003302}\,\ln X^r_{-1}
\end{aligned}
$$

Der Ausdruck in der eckigen Klammer ist lediglich eine andere Schreibweise für die realen Lohnstückkosten s/p [vgl. (5)]. Der Einfluß der realen Geldmenge

[8] Vgl. dazu ausführlich *Franz / Schalk* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erwies sich als insignifikant und wurde deshalb in (6) außer acht gelassen. Gegenüber (5) wurde zusätzlich die Zeitvariable t als Erklärungsgröße zur Erfassung einer technischen Fortschrittsrate berücksichtigt. Der hohe Wert des Regressionskoeffizienten des zeitlich verzögerten Outputs von umgerechnet 0,996 bestätigt unsere aus theoretischer Sicht geäußerte Vermutung, daß der regionale Kapazitätsoutput der Periode t weitgehend von dem der Vorperiode determiniert wird. Wie bereits dargelegt, reflektiert dieser Koeffizient *nicht* ein Anpassungsverhalten, sondern die Abschreibungsrate der in der Region installierten Produktionskapazitäten.

Zusammengefaßt zeigen die empirisch überprüften Hypothesen trotz der aufgezeigten Einschränkungen, daß die Kapitalnutzungskosten einen meist signifikanten und in allen Fällen den erwarteten negativen Einfluß auf die regionale Investitionstätigkeit besitzen. Damit kann die Behauptung verworfen werden, daß die Regionalförderung auf die regionale Investitionstätigkeit nicht gewirkt habe. Dieses Ergebnis stimmt auch mit den Resultaten anderer Studien überein, die auf einer anderen methodischen Vorgehensweise beruhen.[9]

E. Regionalpolitische Implikationen

Wichtiger Bestandteil der Erfolgskontrolle der Regionalpolitik ist die Ermittlung der durch die Förderung induzierten Investitionen. Eine Abschätzung der Wirkung der Regionalförderung läßt sich in der Weise durchführen, indem man die tatsächliche Investitionstätigkeit mit einer hypothetischen vergleicht, die sich ohne Einsatz der regionalen Fördermaßnahmen eingestellt hätte. Zu diesem Zweck haben wir mit dem Modell Simulationsrechnungen durchgeführt, in denen die Förderung im Beobachtungszeitraum aufgehoben wurde.

Der daraus resultierende Rückgang der Investitionen in den geförderten Gebieten ist in *Tabelle 2* dargestellt. Die Berechnungen wurden mit der Version 5 der Investitionsfunktionen durchgeführt. Mit Version 4 ergaben sich etwas höhere, mit Version 6 etwas geringere Effekte.

Die Werte der Tabelle 2 können auch als die Investitionen interpretiert werden, die von den Fördermaßnahmen *jedes* Jahres von 1978 bis 1985 zusätzlich in diesen Jahren induziert wurden. Z. B. geben die Werte in der Zeile für das Jahr 1978 die realen Zusatzinvestitionen an, die die Regionalförderung dieses Jahres im Jahre 1978 und den Folgejahren bewirkt hat. Die Folgewirkungen ergeben sich aufgrund des zeitlich verzögerten Anpassungsverhaltens der Investoren. Diese Anpassung ist zwar nach sieben Jahren noch nicht vollständig abgeschlossen, hat sich aber innerhalb dieses Zeitraums zum überwiegenden Teil vollzogen.

---

[9] Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sei auf die Arbeiten von *Bölting* (1976) und *Erfeld* (1980) verwiesen. Übersichten dazu finden sich z. B. in *Eekhoff/Werth* (1981) und *Krist/Nicol* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2:

Zeitverzögerte Wirkungen der Regionalförderung auf die private Investitionstätigkeit in den Förderregionen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"[a]

Wirkung der Regional-förderung des Jahres	... auf die Zunahme der Investitionen im Jahre ...							
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1978	413	345	288	243	216	197	183	174
1979	--	420	344	284	247	221	202	189
1980	--	--	418	338	287	253	227	208
1981	--	--	--	392	327	282	248	223
1982	--	--	--	--	401	338	291	257
1983	--	--	--	--	--	420	354	307
1984	--	--	--	--	--	--	394	335
1985	--	--	--	--	--	--	--	411
Summe	413	764	1049	1257	1478	1710	1900	2105
nachrichtlich:								
Fördervolumen[b]	893	991	1138	996	1009	1050	877	979

[a] Vgl. Text für Erläuterungen; alle Angaben in Mio. DM zu Preisen von 1980
[b] Zulagen, Zuschüsse (abzüglich Steuern), Sonderabschreibungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Spaltensummen stellen die Zunahme der Investitionen in den Fördergebieten infolge der Regionalförderung ab 1978 dar. Oder: Wäre die Regionalförderung im Jahre 1978 eingestellt worden, so wären z. B. im Jahre 1979 (1985) Investitionen in Höhe von 764 (2105) Mio. DM weniger getätigt worden. Da die Anpassung nach sieben Jahren weitgehend erfolgt ist, kann der Investitionsbetrag von 2105 Mio. DM für das Jahr 1985 auch als ungefähres Maß für die Wirkung *der* Regionalförderung *in* einem Jahr verwendet werden.[10] Demnach wurden durch das regionale Fördersystem in allen geförderten Regionen insgesamt zusätzliche, sonst nicht getätigte Investitionen von rund 2,1 Mrd. DM jährlich induziert.

Dieser Investitionsbetrag kann nun den für die Förderung aufgebrachten Mitteln gegenübergestellt werden. Ein so definierter Quotient gibt an, wieviel zusätzliche Investitionen mit 1 DM Fördermittel induziert werden. Vollständige Mitnahme heißt, daß die für die Förderung aufgebrachten finanziellen Mittel keine zusätzlichen Investitionen induzieren, sondern nur zur Finanzierung ohnehin vorgenommener Investitionen verwendet werden. M. a. W. vollständige Mitnahme bedeutet einen Wert des Quotienten in Höhe von Null. Beläuft sich sein Wert auf Eins, so haben 1 DM Fördermittel zusätzliche, sonst nicht getätigte Investitionen zur Folge. In diesem Fall liegt eine Finanzierung der Investitionen durch die Regionalförderung, jedoch keine Mitnahme vor, denn es werden zusätzliche Investitionen in gleicher Höhe getätigt. Übersteigt der Koeffizient den Wert Eins, dann werden darüber hinaus Investitionen getätigt, die nicht durch Fördermittel finanziert wurden.

Wegen der zeitlich verzögerten Wirkungen der Regionalförderung ist eine eindeutige Zuordnung der Fördermittel eines Jahres zu den durch sie induzierten Investitionen nicht möglich. Es ist deshalb und auch wegen der jährlich schwankenden Förderbeträge (vgl. Tabelle 2, letzte Zeile) nicht sinnvoll, die von der regionalen Strukturpolitik im Jahre 1985 bewirkte Investitionszunahme in Höhe von rund 2 Mrd. DM auf das Fördervolumen dieses Jahres zu beziehen. Die Steigerung der Investitionen ist auf die Förderung von 1985 und früherer Jahre zurückzuführen, so daß als geeignete Bezugsgröße für die Berechnung des beschriebenen Wirkungskoeffizienten die durchschnittlich pro Jahr im Untersuchungszeitraum gezahlten Fördermittel herangezogen werden. Wir erhalten einen Wert von 2,12 (2105/992). Dies bedeutet, daß 1 DM Fördermittel 2,12 DM zusätzliche Investitionen induzierten, wovon 1 DM durch die Regionalförderung und 1,12 DM von den Investoren selbst finanziert wurden.

F. Schlußfolgerungen

In diesem Beitrag wurde auf der Basis eines ökonometrisch geschätzten Investitionsmodells untersucht, ob eine Förderung regionaler Investitionen mit

[10] Exakt wäre dieses Maß nur bei jährlich gleichbleibender Förderung, was im Beobachtungszeitraum allerdings nicht der Fall war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hilfe der Maßnahmen der GRW effizient in dem Sinne ist, daß Investitionen induziert werden, die ohne den Einsatz dieser Maßnahmen nicht durchgeführt worden wären.

Als Resultat der Berechnungen ergibt sich, daß 1 DM Fördermittel etwa 2 DM zusätzliche Investitionen zur Folge haben. M.a.W. es kann keine Rede davon sein, daß die Regionalförderung ausschließlich „mitgenommen" werde.

Es besteht daher aufgrund der hier gewonnenen Ergebnisse keine Veranlassung, die regionale Investitionsförderung als ein wirksames Instrument zur Stimulierung der Investitionstätigkeit in den Förderregionen abzulehnen. Damit erfüllen die Fördermaßnahmen eines der in der Einführung des Beitrags erläuterten Effizienzkriterien. Die Beantwortung der Frage, ob dieses auch für andere Effizienzkriterien im Hinblick auf das Beschäftigungs-, Wachstums- bzw. Allokationsziel zutrifft, war nicht Gegenstand dieser Studie, sondern muß weiteren Untersuchungen vorbehalten bleiben.

Literatur

Asmacher, C. / *Schalk*, H. J. / *Thoss*, R. (1987): Analyse der Wirkungen regionalpolitischer Instrumente, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 120. Münster (Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster).

Bölting, H. M. (1976): Wirkungsanalyse der Instrumente der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 35. Münster (Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster).

Brechling, F. (1975): Investment and Employment Decisions. Manchester.

Buck, T. / *Atkins*, M. (1976): Capital Subsidies and Unemployed Labour. A Regional Production Function Approach, in: Regional Studies 10, S. 215-222.

Deutscher Bundestag (1986): 15. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Drucksache 10/5910 vom 5. 8. 1986.

Eekhoff, J. / *Werth*, G. (1981): Einige Grundprobleme der Erfolgskontrolle staatlicher Maßnahmen, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 2, S. 5-35.

Erfeld, W. (1980): Determinanten der regionalen Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 59. Münster (Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentralinstituts für Raumplanung der Universität Münster).

Faini, R. / *Schiantarelli*, F. (1985): Oligopolistic Models of Investment and Employment Decisions in a Regional Context, in: European Economic Review 27, S. 221-242.

Franz, W. / *Schalk*, H. J. (1982): Investitionsfördernde Maßnahmen als Mittel der Regionalpolitik: Eine ökonometrische Analyse, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft 3, S. 5-35.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Franz, W. / *Schalk*, H. J. (1988): Regionalpolitische Aspekte der Neuen Makroökonomik, in: *Eckey*, F. (Hrsg.): Analyse regionaler Arbeitsmarktprobleme. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 168. Hannover, S. 155-179.

Jorgenson, D. W. (1963): Capital Theory and Investment Behavior, in: American Economic Review 52, S. 247-260.

Hall, R. E. / *Jorgenson*, D. W. (1971): Application of the Theory of Optimum Capital Accumulation, in: *Fromm*, G. (Hrsg.): Tax Incentives and Capital Spending. Amsterdam, S. 9-60.

König, H. (1976): Neoklassische Investitionstheorie und Investorenverhalten in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 190, S. 316-348.

Krelle, W. (1978): Artikel: Investitionsfunktionen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 4. Stuttgart u. a., S. 275-293.

Krist, H. / *Nicol*, R. (1982): Wirkungsanalysen in der Regionalpolitik. Ein britisch/deutscher Vergleich, in: Raumforschung und Raumplanung 40, S. 133-146.

Rees, R. D. / *Miall*, R. H. C. (1981): The Effect of Regional Policy on Manufacturing Investment and Capital Stock within the U. K. between 1959 and 1978, in: Regional Studies 15, S. 413-424.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sektorale Strukturpolitik als Anpassungs- und Gestaltungspolitik

Von *Fritz Rahmeyer*, Augsburg

A. Problemstellung

Die deutsche Volkswirtschaft ist trotz des verhaltenen wirtschaftlichen Aufschwungs seit 1982 weiterhin durch einen Anpassungsstau der Industriestruktur an den sektoralen Strukturwandel gekennzeichnet.[1] Von den Wirtschaftszweigen des verarbeitenden Gewerbes zählt die *eisenschaffende Industrie* zu denjenigen, die ihre Produktionskapazität noch nicht ausreichend an die strukturell rückläufige Nachfrage anpassen konnten. Sie ist seit Beginn der achtziger Jahre zu einem Hauptobjekt der staatlichen Interventionstätigkeit in den Marktprozeß geworden. Sollen in diesem Bereich der Strukturwandel verzögert und bestehende Überkapazitäten geordnet abgebaut werden, so zielt die *Forschungs- und Technologieförderung* als Ausgleich für stagnierende oder schrumpfende Wirtschaftszweige auf das überdurchschnittliche Wachstum von international wettbewerbsfähigen Hochtechnologieprodukten und die beschleunigte Verbreitung neuer Technologien ab. In Form zweier *Einzelfallstudien* werden im folgenden Stellenwert und Konzeption der sektoralen Strukturpolitik, definiert als Anpassungs- und Gestaltungspolitik, im Rahmen der Gesamtwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland erörtert (B., C.). Die Zielsetzung von sektoralen Branchenstudien ist, die branchenspezifischen Rahmenbedingungen und Marktkonstellationen herauszuarbeiten, die die Grundlage für wirtschaftspolitische Strategien im Bereich der Wettbewerbs- und sektoralen Strukturpolitik bilden.[2] Theoretische Grundlage für die Erklärung von Überkapazitäten und deren Abbau in der eisenschaffenden Industrie ist eine Marktstruktur-, Marktverhaltens- und Marktergebnisstudie. Die Alternative zur Wettbewerbslösung bildet für den Fall der sektoralen Strukturkrise der geordnete Kapazitätsabbau im Rahmen des Marktregulierungssystems der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl" (D.). Die staatliche Forschungs- und Technologieförderung wird auf der Grundlage der spezifischen produktions- und marktbezogenen Eigenschaften neuen technischen Wissens und des Innovationsprozesses der Unternehmen abgeleitet (E.). Im Mittelpunkt der Kontroverse um Notwendigkeit und praktische Ausgestaltung

[1] Vgl. *Donges/Schmidt* u.a. (1988), S. 7.

[2] Vgl. *Oberender* (1984), S. Vff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der sektoralen Strukturpolitik steht die Frage nach ihrer vorwiegend allgemeinen, ordnungspolitisch orientierten oder selektiven, prozeßorientierten Ausrichtung.

B. Ordnungspolitische Grundentscheidung

Die marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland ist durch die Grundentscheidung für den Wettbewerb als konstituierendem Koordinierungsinstrument der einzelwirtschaftlichen Pläne gekennzeichnet. Er soll zur Sicherung der Freiheit im Wirtschaftsprozeß (Freiheitsfunktion) und zur Erhöhung des wirtschaftlichen Wohlstandes (Allokations- und Fortschrittsfunktion) führen.[3] In dynamischer Betrachtung von Marktprozessen wird er nicht als „Gleichgewichtszustand", sondern als „Bewegungsvorgang",[4] als eine Abfolge von vorstoßendem und nachfolgendem Wettbewerb, von Innovation und Diffusion technischer und organisatorischer Neuerungen verstanden.

Das „Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen" als rechtliche Grundlage zur Sicherung des Wettbewerbs findet keine Anwendung auf bestimmte Ausnahmebereiche der Wirtschaft (Art. 99-103) mit der Begründung, daß der Preiswettbewerb aufgrund von Branchenbesonderheiten, die zu Marktversagen (natürliche Monopole, ruinöse Konkurrenz, externe Effekte)[5] führten, die erwünschten Marktergebnisse nicht herstellen könne. In den Ausnahmebereichen erfolgt eine direkte Lenkung (Regulierung) der Märkte durch spezielle Gesetze und Marktordnungen mit dem Ziel der Verbesserung der Ressourcenallokation (sektorale Wirtschaftspolitik), ohne damit die Anwendung des Wettbewerbsprinzips gänzlich auszuschalten. In positiver Begründung von staatlichen Marktregulierungen wird die Rolle von politischen Akteuren und Interessengruppen hervorgehoben, die das Ziel der Erhaltung von Wirtschaftszweigen und der Versorgungssicherheit verfolgten.

Der Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung geht mit Wandlungen des Verhältnisses von Teilbereichen der Volkswirtschaft zueinander einher. Der sektorale, insbesondere der industrielle Strukturwandel kann als ein evolutorischer Prozeß der Anpassung der Marktteilnehmer an Veränderungen seiner Determinanten auf der Nachfrage-, Angebots- und außenwirtschaftlichen Seite, z. B. durch Veränderung der Faktorproduktivitäten und / oder der Absatzpreise *und* des Ausgleiches und der Gewinnung von Wettbewerbsvorsprüngen mittels Kostenführerschaft und technischer Neuerungen interpretiert werden. Er ist das Ergebnis von exogenen Anstößen und endogenen Anpassungs- und Gestaltungsstrategien der Unternehmen, die von staatlichen Rahmenbedingungen

[3] Vgl. *Herdzina* (1987), S. 32.

[4] *Heuss* (1975), S. 681.

[5] Vgl. *Müller / Vogelsang* (1979), S. 36ff.; *Weber* (1986), S. 100ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

modifiziert werden, und damit ein prozeßorientierter Vorgang.[6] Dabei ist es primär die Aufgabe der Unternehmen, den sektoralen Strukturwandel zu erkennen und sich hieran anzupassen. Die Wettbewerbspolitik, verstanden als Flexibilitätspolitik, als „Politik des Datenkranzes",[7] um den Markt funktionsfähig zu erhalten, gilt zugleich als ordnungskonforme und effizienteste Form der sektoralen Strukturpolitik. Denn erfahrungsgemäß verläuft der Anpassungsprozeß der Produktionsfaktoren und deren Preise an Datenänderungen träge und mit Friktionen verbunden. Die Abgrenzung von sektoralerWirtschafts- und sektoraler Strukturpolitik (oder Industriestrukturpolitik) erweist sich als zweckmäßig, da beide Politikbereiche verschiedene Wirtschaftssektoren mit unterschiedlicher theoretischer Begründung und mit unterschiedlich hohem Grad der Binnen- und Außenprotektion zum Gegenstand haben.[8]

C. Konzeption der sektoralen Strukturpolitik

Das hohe gesamtwirtschaftliche Wirtschaftswachstum erleichterte in der Anfangsphase der Bundesrepublik den sektoralen Strukturwandel. Die Notwendigkeit zu gesonderten industriepolitischen Aktivitäten war entsprechend gering. Es überwogen fallweise punktuelle Eingriffe ohne eine konzeptionelle Einordnung, z. B. das „Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft" (1952) zur Aufbringung finanzieller Mittel für die eisenschaffende Industrie, um Engpässe gegenüber der eisenverarbeitenden Industrie zu beseitigen.

Mit der „Normalisierung" und Verlangsamung des Wirtschaftswachstums seit Ende der sechziger Jahre, einhergehend mit Veränderungen auf seiten der binnen- und außenwirtschaftlichen Determinanten des industriestrukturellen Wandels seit Beginn der siebziger Jahre, erhöhte sich der inter- und intrasektorale Anpassungsbedarf der Wirtschaftsstruktur, insbesondere im verarbeitenden Gewerbe. Der sektorale Strukturwandel wurde zunehmend als wirtschaftspolitische Aufgabe erkannt. Vor diesem Hintergrund entwickelte die Bundesregierung eine strukturpolitische Konzeption, um ihre entsprechenden Marktinterventionen nach einheitlichen Grundsätzen ausrichten zu können.[9] Damit ging eine Erweiterung der Aufgaben der sektoralen Strukturpolitik von der Ordnungspolitik um die Ablaufspolitik einher.[10] Als solche beschränkt sie sich nicht auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen, sondern dient sie auch der Anpassung und Gestaltung der Wirtschaftsstruktur durch direkte Eingriffe im Falle von dauerhaften Veränderungen der Marktverhältnisse für einen gesam-

---

[6] Vgl. dazu RWI 1980, S. 11.

[7] *Lamberts* (1973), S. 181 ff.

[8] Vgl. *Blum* (1979), S. 555.

[9] Vgl. Strukturberichte 1969, 1970 der Bundesregierung.

[10] Vgl. u. a. *Kantzenbach* (1966), S. 71.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ten Wirtschaftszweig, z. B. als Folge von Marktunvollkommenheiten, die zu sektoralen Überkapazitäten oder Engpässen führen können, ebenso zur Milderung von sozialen Härten, die mit dem Beschäftigtenstrukturwandel einhergehen (sektorale Branchenpolitik). Eine abnehmende Wachstumsdynamik der Wirtschaft, einhergehend mit zunehmender gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit, verzögert dabei den sektoralen Strukturwandel innerhalb des verarbeitenden Gewerbes und zum Dienstleistungssektor. Zwischen mikroökonomischer Inflexibilität und makroökonomischer Instabilität ist eine Wechselbeziehung zu vermuten.[11]

Die soziale Marktwirtschaft als eine wirtschafts- und gesellschaftspolitische Konzeption hat sich in ihrer praktischen Ausgestaltung als für neue Aufgaben offen erwiesen. Zu den Formen der Weiterentwicklung gehört auch die sektorale Strukturpolitik. Deren Aufgaben im Rahmen der Gesamtwirtschaftspolitik sind im Zeitablauf wandelbar, in Abhängigkeit vom Tempo der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Nicht-marktkonforme, d. h. wettbewerbsbeschränkende, den Preismechanismus aufhebende Mittel, sind durchaus mit der gemischten Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik vereinbar, z. B. bei bestehendem Marktversagen und sektoralen Strukturkrisen.[12] Eine Abwendung vom Gedanken der Einheit der Wirtschaftspolitik bedeuten sie nicht.[13]

Kritiker der Industriestrukturpolitik behaupten, daß diese überwiegend der Erhaltung und weniger der Anpassung oder gar der Gestaltung derWirtschaftsstruktur gedient habe.[14] Anhand der Beispiele der eisenschaffenden Industrie und der Forschungs- und Technologieförderung wird ihre Notwendigkeit im einzelnen begründet und ihre Praxis dargestellt und analysiert.

D. Strukturkrise in der eisenschaffenden Industrie: Marktanalyse und wirtschaftspolitische Strategien

Die Darstellung und Beurteilung der Anpassungspolitik für die eisenschaffende Industrie[15] erfolgt auf der Grundlage einer Marktanalyse, die, aufbauend auf den externen Grundbedingungen, die Elemente der Marktstruktur, des Marktverhaltens und des Marktergebnisses umfaßt.[16]

---

[11] Vgl. OECD (1983), S. 23; dazu *Gahlen* (1985), S. 231 ff.

[12] Vgl. *Huber* (1956), S. 137 f., 206.

[13] Vgl. *Müller-Armack* (1960), S. 15 f.

[14] Schwerpunkte der Binnenprotektion (Subventionen, Marktregulierungen) sind – nicht überraschend – die Ausnahmebereiche des GWB. Das verarbeitende Gewerbe wird stärker durch die Außenprotektion (Zölle, nichttarifäre Handelshemmnisse) geschützt. Vgl. *Donges/Schmidt* u. a. (1988), S. 126 ff., 145 ff.

[15] Hochofen-, Stahl- und Warmwalzwerke, Stahlverformung.

[16] Zu einer umfangreichen Branchenstudie vgl. *Oberender* (1985), S. 235 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Marktanalyse

Die *Grundbedingungen* für die Marktanalyse werden durch das Nachfrage- und Angebotswachstum und die wirtschaftlichen und technischen Eigenheiten des Produktionsprozesses bestimmt. Bis zu Beginn der siebziger Jahre wies der Stahlmarkt einen weltweiten Anstieg der Produktion auf. Angesichts optimistischer Nachfrageerwartungen wurde die Produktionskapazität auf den konjunkturellen Spitzenbedarf ausgerichtet, um eine hohe Flexibilität der Produktion bei Nachfrageerhöhungen zu gewährleisten. Neben konjunkturell bedingten Faktoren liegen die langfristigen Ursachen für die Beendigung des Stahlbooms und die anschließende Schrumpfung der eisenschaffenden Industrie auf der Angebots- und Nachfrageseite des Marktes begründet. Die Nachfrage nach Stahlerzeugnissen ist in reifen Industrieländern durch einen Rückgang ihrer Einkommenselastizität gekennzeichnet. Ursache für die abnehmende Stahlintensität des Wirtschaftswachstums ist die Verringerung des spezifischen Stahlverbrauchs und die Substitution des Werkstoffes Stahl durch neue Werkstoffe. Auf der Angebotsseite ist die Weltstahlkapazität noch bis Ende der siebziger Jahre insbesondere durch Japan sprunghaft gestiegen. Der Ausbau der Produktionsmöglichkeiten ist auch das Ergebnis einer häufig gleichgerichteten Investitionstätigkeit der Unternehmen auf oligopolistisch strukturierten Märkten als Ausdruck eines strategischen Wettbewerbs.

Von der Produktionstechnik her ist Stahl weitgehend ein homogenes Massenprodukt, das in voll integrierten Hüttenwerken bei Einhaltung einer Mindestkapazität des Stahlwerkes produziert wird. Die Veränderung der Stahltechnologie führte zu einer Vergrößerung der optimalen Produktionsaggregate mit dem Ziel, die Produktionskosten zu verringern (Kostendegression). Damit einher ging ein steigender Fixkostenanteil an den Gesamtkosten und eine Abnahme der Flexibilität der Produktion bei Nachfragerückgängen.[17] Daraus resultierte auch eine Tendenz zur Zunahme der Betriebs- und Unternehmensgröße.

Seitens wirtschaftlicher Merkmale ist die eisenschaffende Industrie dadurch gekennzeichnet, daß sie Vorleistungen herstellt. Die Preiselastizität ihrer Nachfrage ist kurzfristig gering, die ihres Angebots eher hoch. Größere Bedeutung für die Höhe der Produktion hat die langfristige Nachfrageentwicklung. Die Folge können ausgeprägte konjunkturelle Schwankungen und Konzentrationstendenzen sein.

Die Entwicklung auf der Nachfrage- und Angebotsseite hat seit 1975 zu dauerhaften Überkapazitäten auf dem Markt für Stahlprodukte und damit einer sektoralen Strukturkrise geführt.[18]

Die *Marktstruktur* der eisenschaffenden Industrie ist durch eine Tendenz zur Unternehmenskonzentration mittels Fusionen als *eine* Form der Organisierung

[17] Vgl. bereits *Schmalenbach* (1928), S. 243; kritisch dazu *Wessels* (1958), S. 66ff.

[18] Zu Begriff und Definition der Strukturkrise vgl. *Eickhof* (1982), S. 14ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

des Eisen- und Stahlmarktes (mit dem Ziel der Rationalisierung und Kostensenkung) gekennzeichnet. Gegenwärtig gehört sie nach der Klassifikation der „Monopolkommission" zu den Wirtschaftszweigen mit hoher Konzentration (25 vH $< CR_3 <$ 50 vH). Zugleich weist sie für den Zeitraum 1977-1983 die höchste Zunahme der Unternehmenskonzentration auf. Veränderungen der Marktstruktur werden originär durch technische Entwicklungen und die Präferenzen der Nachfrager als Elemente der Grundbedingungen bestimmt.

Bezüglich der Kostenstruktur weist die eisenschaffende Industrie als Folge des hohen Kapitaleinsatzes einen hohen Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten auf. Er bedeutet zugleich sowohl eine (strukturelle) Markteintritts- als auch eine Marktaustrittsbarriere für potentielle Neueintreter bzw. für bestehende Unternehmen. Je höher der Fixkostenanteil ist, desto niedriger verläuft die kurzfristige Preisuntergrenze. Der Marktaustritt wird dadurch verzögert, zugleich entsteht ein Anreiz zur Kollusion.

Das *Marktverhalten* der Unternehmen läßt sich u. a. durch ihre Preissetzung und die Form der Verhaltenskoordinierung (Kooperation und Kollusion mit dem Ziel der Beeinflussung der Preishöhe) charakterisieren. Die Bedingungen für kollusives Marktverhalten sind aufgrund der Homogenität der Produkte, der oligopolistischen Marktstruktur, der kapitalintensiven Produktion und der preisunelastischen Nachfrage günstig.[19] Trotz zu erwartenden abgestimmten Preisverhaltens ist der Stahlmarkt durch einen strengen Preiswettbewerb insbesondere seitens kleinerer Anbieter gekennzeichnet.[20] In der Expansionsphase des Marktes bildet eine aggressive Investitionstätigkeit zur Schaffung von Reservekapazität einen nichtpreislichen Wettbewerbsparameter der Unternehmen. Bei langer Ausreifungszeit der Investitionen können daraus in der Reifephase dauerhafte, strukturelle Überkapazitäten entstehen.

Die Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (überwiegend unternehmenseigene Forschung) als Maßstab der Neuerungsaktivitäten liegen prozentual erheblich unter denen des produzierenden Gewerbes. Neue technische Verfahren sind im internationalen Vergleich dennoch rasch in den Produktionsprozeß eingeführt worden.

Bezüglich des *Marktergebnisses* gehört die eisenschaffende Industrie zu den Anteilsverlierern im sektoralen Strukturwandel. Sie weist eine überdurchschnittliche Verringerung der Erwerbstätigen und des Arbeitsvolumens auf, die sich seit 1981 noch verstärkt, ein unterdurchschnittliches Kosten- und Preiswachstum, ein durchschnittliches Produktivitätswachstum und eine überdurchschnittliche Verringerung der Kapitalrentabilität. Seit Beginn der achtziger Jahre hat sich die Ertragssituation nicht weiter verschlechtert. In dynamischer Betrachtung hat das Marktergebnis Rückwirkungen auf Marktstruktur und

[19] Vgl. *Mestmäcker* (1983), S. 39.

[20] Vgl. *Stegemann* (1977), S. 38ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Marktverhalten, z. B. mittels Marktaustritten und Fusionen und über Formen des kollusiven Verhaltens, ebenso auf den intrasektoralen Strukturwandel, z. B. die Diversifizierung und Internationalisierung der Produktion.

II. Strategien der Kapazitätsanpassung

Die bestehenden Überkapazitäten können entweder durch den Selektionsprozeß des Marktes oder mit Hilfe wettbewerbsbeschränkender und strukturpolitischer Maßnahmen abgebaut werden. Aufgrund technisch bedingter Unteilbarkeiten und starr verbundener Produktionsanlagen ist eine kontinuierliche quantitative Anpassung der Produktionskapazität an Nachfrageveränderungen nicht möglich. Im Falle eines Nachfragerückganges besteht im Bereich fallender Durchschnittskosten, in dem eine effiziente Ausbringung nur bei Verlust möglich ist, für die Unternehmen ein Anreiz, die oligopolistische Preisdisziplin aufzugeben,[21] um eine Erhöhung der Produktion und eine Senkung der Stückkosten zu erreichen. Folgt die Konkurrenz der Preissenkung, so steigen die Verluste noch. Der Markt tendiert zur ruinösen Konkurrenz und zur Instabilität. Bei gegebenen Branchenbesonderheiten kann der Wettbewerbsprozeß zu unerwünschten Marktergebnissen führen. Eine Wettbewerbslösung wird auch durch die Unsicherheit der zukünftigen Nachfrageentwicklung und die Spezifität und Dauerhaftigkeit der getätigten Investitionen erschwert, weiterhin im Falle geringer Effizienzunterschiede zwischen den Unternehmen. Sie bewirken ebenfalls Marktaustrittsschranken.

Als Folge der gegebenen Produktions- und Marktbedingungen hat die Regulierung des Wettbewerbs in der eisenschaffenden Industrie, z. B. in Form der Kartellbildung durch die Unternehmen, eine lange Tradition, um im Falle von Überkapazitäten ruinöse Konkurrenz zu verhindern und die Rentabilität zu erhöhen.[22] Die Schaffung des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl durch die Europäische Gemeinschaft mit dem Ziel des Wiederaufbaus einer wettbewerbsfähigen Schlüsselindustrie bedeutete ordnungspolitisch eine Rückkehr zum Prinzip der Wettbewerbswirtschaft nach der vorherrschenden Kartellierung seit Ende des 19. Jahrhunderts („Schaffung, Aufrechterhaltung und Beachtung normaler Wettbewerbsbedingungen", Art. 5 EGKS-Vertrag). Daneben enthält der Vertrag Elemente der Marktregulierung, um den Besonderheiten der Montanprodukte Rechnung zu tragen, z. B. die Vorausschau des Stahlbedarfs und der Produktionskapazität, die Koordinierung der Investitionen, die Schaffung von Preistransparenz zur Verhinderung von ruinösen Preiskämpfen, zudem ein strenges Kartellverbot zur Sicherung des Wettbewerbs (mit Genehmigung von Ausnahmefällen). Preissenkungen als Anpassungsstrategie bei Nachfragerückgängen fallen weitgehend aus. Unternehmenskonzentrationen als

[21] Vgl. *Scherer* (1980), S. 209.

[22] Vgl. u. a. *Pohl* (1979), S. 206 f.; *Petzina* (1981), S. 462.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittel der Rationalisierung und Kostensenkung steht die EG positiv gegenüber. Für den Fall einer Strukturkrise sieht der EGKS-Vertrag die Möglichkeit einer vorübergehenden Krisenregulierung mittels direkter Eingriffe in den Markt durch die Organe der Gemeinschaft vor. Dadurch soll eine private Kartellbildung verhindert und der Wettbewerb geschützt werden.[23] Regulierungen für die Umstrukturierung der Unternehmen enthält er nicht. Er geht in seinen vorgesehenen indirekten und direkten Marktregulierungen von der Annahme des Marktversagens in Form der ruinösen Konkurrenz bei bestehenden strukturellen Überkapazitäten aus. Der Eisen- und Stahlmarkt war nie völlig den Wettbewerbskräften überlassen. Eine reine Wettbewerbslösung im Falle einer Strukturkrise hat in seinem Rahmen keine Möglichkeit der Bewährung erhalten.

Bis Mitte der siebziger Jahre war der europäische Stahlmarkt weitgehend ein Wettbewerbsmarkt mit wenigen direkten staatlichen Interventionen. Der Nachfrageeinbruch ab 1975 löste eine Interventionsspirale der EG-Kommission aus,[24] die nach zunächst freiwilligen, indirekten Marktregulierungen mit der Diagnose einer Strukturkrise nach Art. 58 ab 1980 in einem verpflichtenden Regulierungssystem mündete. Es enthielt als Elemente die Bestimmung von Höchstproduktionsmengen und Mindestpreisen, zugleich von Preiserhöhungen, und die Kontingentierung der Exporte innerhalb der EG und gegenüber Drittländern. Auf dem so regulierten Stahlmarkt sind Produktionsmengen und Preise kein Wettbewerbsparameter mehr. Die Konkurrenz zwischen den Unternehmen erfolgt vor allem durch eine Senkung der Produktionskosten. Produktionsquoten verringern die Entwicklungsmöglichkeiten effizienter Unternehmen, schützen dagegen ineffiziente Anbieter und lösen eine Tendenz zur Strukturerhaltung aus.[25] Zum Zwecke eines freiwilligen, geordneten Abbaus der Produktionskapazitäten, verbunden mit der Wiederherstellung der Rentabilität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit, gewährte die EG-Kommission bis 1985 staatliche Beihilfen, womit sie gegen das Subventionsverbot des EGKS-Vertrages verstieß, ebenso wie bereits mit der Genehmigung eines internationalen Stahlkartells seit 1976. Als Folge der Krisenregulierung zählt die eisenschaffende Industrie seit Anfang der achtziger Jahre zu den Wirtschaftszweigen mit der höchsten effektiven Gesamtprotektion im verarbeitenden Gewerbe.[26] Nach der vereinbarten Kapazitätsanpassung bis zunächst 1985, dann als Übergangszeit bis 1990, soll eine Rückkehr zur Marktlenkung auf dem Stahlmarkt erfolgen. Dieser soll kein Ausnahmebereich im Sinne des GWB bleiben. Der überraschende Stahlboom seit Herbst 1987 hat zu einer vorzeitigen Aufhebung des Produktionsquotensystems ab Juli 1988 und einer Streckung der Anpas-

[23] Vgl. *Mestmäcker* (1983), S. 38ff.

[24] Zur Darstellung der einzelnen Stufen vgl. *Stotz* (1983).

[25] Zur Kritik des EG-Regulierungssystems vgl. *Schneider* (1986), S. 148f.

[26] Vgl. *Donges/Schmidt* u.a. (1988), S. 130.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sungsmaßnahmen der Unternehmen geführt. Ein weiterer Personalabbau ist aber mittelfristig unverzichtbar.

Eine einheitliche Position zur Stahlpolitik auf nationaler Ebene besteht in der Bundesrepublik nicht. Im Mittelpunkt stand das Stahlprogramm von 1982-85. Sein Ziel war die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen angesichts wettbewerbsverzerrender Erhaltungssubventionen einzelner EG-Länder. Staatliche Subventionen, z. B. Investitionszuschüsse und Anpassungshilfen für ausscheidende Arbeitskräfte, wurden als „Hilfe zur Selbsthilfe" zeitlich begrenzt gewährt (rd. 3 Mrd. DM). Die Umstrukturierung der Stahlindustrie ist für die Bundesregierung eine Aufgabe der Unternehmen. Die Monopolkommission dagegen hält (bzw. hielt) das Quotensystem „... für eine hinnehmbare, ja sogar unverzichtbare Übergangsmaßnahme".[27] Der Staat müsse bei der Neuordnung der Stahlindustrie z. B. mittels Unternehmenszusammenschlüssen Verantwortung übernehmen, auch weil der Wettbewerb aufgrund von Subventionen verzerrt sei. Bisher ist eine mit dem Kapazitätsabbau einhergehende Umstrukturierung der Unternehmen als Folge der Rivalität zwischen ihnen nicht in ausreichendem Maße erfolgt.

Die EG-Stahlpolitik ist zusammenfassend als „Weg einer kooperativen Krisenbewältigung mit dem dominierenden Ziel der Marktstabilisierung" anstelle einer „wettbewerblichen Selbststeuerung"[28] gekennzeichnet worden. Die strukturellen Überkapazitäten sind das Ergebnis technischer und wirtschaftlicher Branchenbesonderheiten, die ein Marktversagen und staatliche Interventionen begründen, ohne daß der Einfluß von Interessengruppen auf die Ausgestaltung der Marktregulierungen und die Gewährung von Subventionen mit dem Ziel der Sicherung von Produzenteneinkommen und der Versorgungssicherheit verkannt wird. Die Dämpfung des Preiswettbewerbs durch die EG, ebenso staatliche Investitionshilfen haben zur Bildung struktureller Überkapazitäten beigetragen, zudem die Förderung der Unternehmenskonzentration und die Duldung von Rationalisierungskartellen in der Bundesrepublik. Dadurch hat sie zugleich das Ausscheiden ineffizienter Anbieter erschwert. Die These allerdings,[29] daß die eisenschaffende Industrie unter einem Freihandelsregime gegenwärtig ein besseres Marktergebnis aufwiese, ist nicht zu belegen und vor dem Hintergrund der Ziele der EG-Stahlpolitik, z. B. die Sicherung der inländischen Grundversorgung mit Stahl, die geordnete Anpassung der Kapazitäten, die europäische Integration bei unterschiedlichen nationalen Interessen in der Stahlpolitik, auch zweifelhaft. Die Alternative zur EG-Krisenregulierung wären nationale Schutzmaßnahmen und Marktinterventionen gewesen, die zu einer Desintegration des europäischen Marktes geführt hätten.[30] Ein einzelnes

---

[27] Monopolkommission (1983), S. 27.

[28] *Krägenau* (1986), S. 38.

[29] Vgl. *Dicke/Glismann* (1987), S. 67.

[30] Vgl. *Tsoukalis/Strauss* (1985), S. 223.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Land hätte die Strukturkrise in der Stahlindustrie nicht lösen können, da sie ein internationales Problem ist. Zudem standen die einzelnen Länder vor unterschiedlichen Problemen, z. B. einem unterschiedlichen Modernitätsgrad der Stahlwerke und deren finanziellen Ressourcen. Die Hauptkritik richtet sich darauf, daß die EG-Kommission das Anwachsen nationalstaatlicher Subventionen nicht rechtzeitig verhindert und damit zu Wettbewerbsverzerrungen beigetragen hat, ebenso zu Verzögerungen im Kapazitätsabbau und in der Neuansiedlung von Unternehmen in den Montanregionen.

Für die Unternehmen ist bei der Anpassung an den Strukturwandel die Erreichung einer höheren durchschnittlichen Kapazitätsauslastung als Mittel zur Erhöhung der Kapitalrentabilität ausschlaggebend. Hinzu kommen muß die weitere Spezialisierung und Heterogenisierung der Produktion zur Erreichung von Skaleneffekten in Stahlwerken mit geringerer Größe und zur Erschließung neuer Anwendungsmöglichkeiten, z. B. für Qualitätsstahl. Ergänzend kommen die vertikale Integration in die Weiterverarbeitung und die branchenübergreifende Diversifizierung der Produktion in Betracht. Insgesamt haben die Unternehmen der eisenschaffenden Industrie eine hohe Anpassungsleistung an den sektoralen Strukturwandel erbracht, z. B. in bezug auf Produktionstechnik und Produktionskosten.

E. Eigenschaften von Neuerungsaktivitäten

Die Neuerungsaktivitäten der Unternehmen sind in dynamischer Betrachtung der wichtigste Parameter zur Gewinnung von Wettbewerbsvorsprüngen bei Produktionskosten und Produkten im Prozeß von Wirtschaftswachstum und Strukturwandel. Die Durchführung von Forschung und Entwicklung, Innovation und Diffusion ist in der Marktwirtschaft — ebenso wie die Anpassung an den sektoralen Strukturwandel — die originäre Aufgabe der Unternehmen. Die Forschungs- und Technologiepolitik des Staates, die einen subsidiären Stellenwert einnimmt, ist eine branchenübergreifende, funktionsbezogene Politik zur Förderung der verschiedenen Stufen der Neuerungsaktivitäten, eine Ergänzung zur überwiegend bewahrenden Anpassungs- oder gar Erhaltungspolitik. Ihr Ziel ist die Vermeidung zukünftiger technologischer Lücken und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft, zugleich die Erhöhung der Qualität des Wirtschaftswachstums.

Trifft man die Unterscheidung in allgemeine und selektive Innovationspolitik,[31] so ist das Ziel der ersteren der Abbau von Innovationshemmnissen,[32] z. B. eine unzureichende Eigenkapitalausstattung der Unternehmen, die Unsicherheit der zukünftigen Marktentwicklung, zudem die Verbesserung der gesamt-

[31] Vgl. *Peters* (1987), S. 42.

[32] Vgl. *Streit* (1984), S. 44ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaftlichen Innovationsbedingungen, z. B. der Infrastruktur für Forschung und Entwicklung. Für die Begründung einer eigenständigen, die Entdeckungs- und Fortschrittsfunktion des Wettbewerbs unterstützenden Forschungs- und Technologieförderung sprechen spezifische, produktions- und marktbedingte Eigenschaften neuen technischen Wissens.[33] Danach ist dessen Produktion durch Unsicherheit bei Anbietern und Nachfragern (insbesondere bei der Grundlagenforschung), unvollständige Appropriierbarkeit der Erträge als Folge positiver externer Effekte und Unteilbarkeit der Informationen, die aufgrund hoher Fixkosten seiner Produktion und niedriger Grenzkosten seiner Ausbreitung zu Skalenerträgen in der Anwendung führen, gekennzeichnet. Sie können zu einer suboptimalen Höhe der privaten FuE-Investition führen.

Neben der allokationspolitischen Begründung staatlicher Interventionen auf der Basis eines diagnostizierten Marktversagens (externe Effekte, Unteilbarkeiten) erfolgt die positive Ableitung der FuE-Förderung vor allem auf der Grundlage von Beobachtungen über den Innovationswettbewerb auf internationalen Märkten. Die Förderung von Hochtechnologieprodukten soll die ökonomische Entwicklung eines Landes beschleunigen, zum anderen dessen internationale Wettbewerbsfähigkeit stärken.[34] Einzelne Länder verfolgen eine Handelsstrategie der Schaffung dynamischer komparativer Kostenvorteile, unabhängig von der gegebenen Faktorausstattung. Die Internationalisierung der Produktion, z. B. Direktinvestitionen, und die Mobilität des technischen Wissens erleichtern diese Handelsstrategie.

Die theoretische Weiterentwicklung der Inventions- und Innovationsforschung hat zu einer Reihe neuerer Erkenntnisse geführt, die für die Ausgestaltung der Forschungs- und Technologieförderung folgenreich sein können:[35]

— Die technische Entwicklung ist in allen Phasen durch Unsicherheit und Zufall bezüglich ihrer technischen (Kosten der Innovation) und ihrer Marktergebnisse (Innovationstätigkeit der Rivalen) charakterisiert. Die Unternehmen bevorzugen daher eine inkrementale, routinemäßige anstelle einer radikalen Innovationstätigkeit.

— Technische Entwicklungen vollziehen sich insbesondere in der Reifephase eines Marktes vorwiegend in Form geringfügiger, kumulativer Verbesserungen bestehender Techniken, nicht aber als Wahl einer neuen Technik. Unternehmen entwickeln und akkumulieren spezifische Fähigkeiten. Der weithin evolutorische Charakter des technischen Wissens führt zu einem höheren Grad der privaten Aneignung seiner gesamtwirtschaftlichen Erträge.

---

[33] Vgl. *Arrow* (1962), S. 610ff.

[34] Vgl. *Nelson* (1984), S. 1ff.

[35] Vgl. *Nelson/Winter* (1982), S. 250ff.; dies. (1977), S. 36ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Der Innovationsprozeß verläuft in den Unternehmen und Wirtschaftszweigen unterschiedlich, z. B. in bezug auf die Quellen und Ausbreitungsmechanismen neuen technischen Wissens, die Dominanz von Produkt- und Prozeßinnovationen, die Bedeutung von FuE-Ausgaben für die technische Entwicklung. Seine Generalisierbarkeit wird dadurch erschwert.

— Die durch den Marktprozeß gesteuerte Innovationstätigkeit kann auch zu einer überoptimalen Höhe von FuE-Ausgaben führen in den Bereichen, in denen eine temporäre Monopolstellung möglich ist und in denen hohe Gewinnerwartungen bestehen.

Aus den Eigenschaften des Inventions- und Innovationsprozesses läßt sich als Grundsatz ableiten, daß in erster Linie die Grundlagenforschung, erst danach die angewandte Forschung und weniger die Phasen der Entwicklung und Markteinführung gefördert werden müssen. Dies gilt insbesondere in Technologiefeldern, in denen der Staat aufgrund seiner Marktferne keine speziellen Kenntnisse über die zu fördernde Technik besitzt. Auch muß die staatliche FuE-Förderung — wie die spezielle Branchenpolitik — die Restriktionen für staatliches Handeln berücksichtigen, z. B. Informationsmängel, Erfordernisse der Fairness, den Einfluß von Interessengruppen auf Politikformulierung und -durchsetzung.[36]

Das FuE-Förderungssystem in der Bundesrepublik ist gleichzeitig ausgerichtet einmal auf die Erreichung grundlegender Neuerungen und ihre Anwendung und zum anderen auf die Ausbreitung und Verbesserung inkrementaler technischer Neuerungen in der Reifephase von Techniken und Industrien. Bei der Förderung von Forschungsschwerpunkten bedient sich der Staat der direkten Projektförderung, z. B. in Form von Fachprogrammen einzelner Bundesministerien. Dazu muß er Ziele und Kriterien der Ressourcenlenkung bestimmen können. Sie empfiehlt sich vor allem dann, wenn er auch als direkter Nachfrager und Verwender der Produkte auftritt, z. B. bei der Förderung von Langfristprogrammen (u. a. Luft- und Raumfahrtforschung). Sie soll auch dazu beitragen, den geförderten Wirtschaftszweigen eine Beteiligung an der internationalen Forschungskooperation zu ermöglichen. Für die Förderung der Ausbreitung technischer Neuerungen will der Staat mittels der indirekten Forschungsförderung Engpässe (FuE-Investitionen, FuE-Personal) der unternehmerischen Inventions-, Innovations- und Diffusionstätigkeit abbauen, nicht aber die Ziele von Forschung und Entwicklung bestimmen. Diese Form der Förderung zeichnet sich durch eine größere Breitenwirkung und Marktnähe aus. Sie trägt dem Charakter des Inventions- und Innovationsprozesses in höherem Maße als die direkte Förderung von Großprojekten Rechnung. Der gegenwärtige Abbau der indirekten Forschungsförderung, z. B. des FuE-Personalkostenzuschußprogramms, kommt überraschend und deutet auf eine Rückverlagerung im Förderungssystem zur direkten Förderung hin.

[36] Vgl. *Nelson/Winter* (1982), S. 392.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Betonung der Rolle von FuE-Ausgaben für Wirtschaftswachstum und sektoralen Strukturwandel verkennt, daß die inkrementale Verbesserung von Produkten und Produktionsprozessen für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft von ebenso großer Bedeutung wie die Entwicklung von Hochtechnologieprodukten ist. Letztere sind für den Außenhandel der Bundesrepublik auf direkte Weise nicht ausschlaggebend.[37] Zudem muß die Förderung von Neuerungsaktivitäten in die Politik der Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für Bildung und Ausbildung, Forschung, Entwicklung und Innovationstätigkeit eingebettet sein. Sie bedarf als Grundlage einer befriedigenden gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

F. Schlußfolgerungen

Die sektorale Strukturpolitik wird in der Literatur überwiegend kritisch betrachtet, sowohl bezüglich ihrer konzeptionellen Ergänzung zur Ordnungs- und Prozeßpolitik als auch ihrer praktischen Ausgestaltung als Anpassungs- und Gestaltungspolitik. Die beiden analysierten Beispiele zeigen, daß allgemeingültige Problemlösungen nicht möglich sind, sondern in jedem Einzelfall einer konkreten Marktanalyse bedürfen. Voraussetzung für eine sachgerechte Beurteilung der Industriestrukturpolitik ist ihre Abgrenzung gegenüber den nichtindustriellen Ausnahmebereichen des GWB. Denn eine Aufgliederung der Subventionen des Bundes nach Aufgabenbereichen zeigt, daß der Anteil der finanziellen Hilfen für Technologie- und Innovationsförderung und für bestimmte Industriebereiche (Schiffbau, Stahlindustrie, Luft- und Raumfahrtindustrie) im Vergleich zu den Bereichen Landwirtschaft, Bergbau, Energieversorgung gering ist. Dadurch entfällt der zentrale Kritikpunkt, daß die sektorale Strukturpolitik vorwiegend strukturerhaltend sei. Die Strukturanpassung in der eisenschaffenden Industrie und die Forschungs- und Technologieförderung weisen eine stärker wachstums- und produktivitätsorientierte Ausrichtung der sektoralen Strukturpolitik auf. In einer Umwelt allgegenwärtiger Marktfehler, wirtschaftlicher und technischer Wandlungen, dabei auf der Grundlage von Erfahrungswissen über den Verlauf von Marktprozessen ist die wirtschaftspolitisch relevante Frage nicht in erster Linie, ob staatliche Akteure den Wettbewerbsprozeß in seiner statischen und dynamischen Funktion bei der Strukturanpassung und Strukturgestaltung unterstützen sollen, sondern vielmehr, in welcher Form (indirekt und/oder direkt) und mit welchen Instrumenten sie Industriestrukturpolitik betreiben. Erforderlich für deren praktische Durchführung ist die Abstimmung mit der makroökonomischen Politik, die weitestmögliche Sicherung des Wettbewerbs in seiner Anpassungs- und Entdeckungsfunktion und die Entwicklung von Kriterien für ihren koordinierten Einsatz.

[37] Vgl. OECD (1987), S. 215.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Arrow, K. (1962): Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In: *Nelson*, R. R. (Hrsg.): The Rate and Direction of Inventive Activity. NBER, Special Conference Series, No. 13. Princeton (N.J.), S. 609-625.

Blum, R. (1979): Strukturpolitik als Ordnungs- und Prozeßpolitik, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 8. Jg., S. 553-558.

Dicke, H./*Glismann*, H. (1987): The Rise and Decline of West German Steel Industry: the Role of National and Supranational Agencies, in: Außenwirtschaft, 42. Jg., S. 421-441.

Donges, J./*Schmidt*, K.-D. u.a. (1988): Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung. Kieler Studien 216. Tübingen.

Eickhof, N. (1982): Strukturkrisenbekämpfung durch Innovation und Kooperation. Tübingen.

Gahlen, B. (1985): Zu den Leitlinien für eine Politik der positiven Strukturanpassung, in: Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik. Beihefte der Konjunkturpolitik, H. 31. Berlin, S. 227-244.

Herdzina, K. (1987): Wettbewerbspolitik. Stuttgart/New York.

Heuss, E. (1975): Wettbewerb. Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8. Stuttgart u.a., S. 679-697.

Huber, E. (1956): Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die öffentliche Verwaltung, 9. Jg., S. 97-102, 135-143, 172-175, 200-207.

Kantzenbach, E. (1966): Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 11. Jg., S. 67-75.

Krägenau, H. (1986): Stahlpolitik und Strukturanpassung in der EG-Stahlindustrie, in: HWWA-Report, Nr. 72. Hamburg.

Lamberts, W. (1973): Strukturpolitik als Politik des Datenkranzes, in: RWI-Mitteilungen, 24. Jg., S. 181-190.

Mestmäcker, E.-J. (1983): Europäische Kartellpolitik auf dem Stahlmarkt. Baden-Baden.

Monopolkommission (1983): Zur Neuordnung der Stahlindustrie. Sondergutachten 13. Baden-Baden.

Müller, J./*Vogelsang*, I. (1979): Staatliche Regulierung. Baden-Baden.

Müller-Armack, A. (1960): Die soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: Studien zur Sozialen Marktwirtschaft, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln. Untersuchungen, Nr. 12. Köln, S. 9-22.

Nelson, R. R. (1984): High-Technology Policies. A Five-Nation Comparison. Washington D.C./London.

Ders./*Winter*, S. G. (1977): In Search of Useful Theory of Innovation, in: Research Policy, Bd. 6, S. 36-76.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies. (1982): An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge (Mass.)/ London.

Oberender, P. (Hrsg.) (1984): Marktstruktur und Wettbewerb in der Bundesrepublik Deutschland. Branchenstudien zur deutschen Volkswirtschaft. München.

— (1985): Die Krise der deutschen Stahlindustrie: Folge öffentlicher Regulierung? Eine markttheoretische Analyse, in: *Bombach,* G./*Gahlen,* B./*Ott,* A. E. (Hrsg.): Industrieökonomik: Theorie und Empirie. Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 14. Tübingen, S. 235-264.

OECD (1983): Positive Adjustment Policies. Managing Structural Change. Paris.

— (1987): Structural Adjustment and Economic Performance. Paris.

Peters, H.-R. (1987): Selektive Innovationspolitik im Rahmen sektoraler Strukturpolitik, in: *Werner,* J. (Hrsg.): Beiträge zur Innovationspolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 169. Berlin, S. 37-68.

Petzina, D. (1981): The Origin of the European Coal and Steel Community: Economic Forces and Political Interests, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 137. Bd., S. 450-468.

Pohl, H. (1979): Die Entwicklung der Kartelle in Deutschland und die Diskussion im Verein für Socialpolitik, in: *Coing,* H./*Wilhelm,* W. (Hrsg.): Wissenschaft und Kodifikation des Privatrechts im 19. Jahrhundert, Bd. IV: Eigentum und industrielle Entwicklung. Frankfurt/M., S. 206-235.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (1980): Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung, Bd. 1: Gesamtdarstellung. Essen.

Scherer, F. M. (1980): Industrial Market Structure and Economic Performance. 2. Aufl. Chicago.

Schmalenbach, E. (1928): Die Betriebswirtschaftslehre an der Schwelle der neuen Wirtschaftsverfassung, in: Zeitschrift für Handelswissenschaftliche Forschung, Jg. 12, S. 241-251.

Schneider, H. K. (1986): Steel Crisis: Consequences of the European Steel Policy After World War II, in: Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft, 142. Bd., S. 138-151.

Stegemann, K. (1977): Price Competition and Output Adjustment in the European Steel Market. Kieler Studien 147. Tübingen.

Stotz, R. (1983): Die EG-Stahlkrise im Lichte der Wirtschaftsverfassung des EGKS-Vertrages. Baden-Baden.

Streit, M. (1984): Innovationspolitik zwischen Unwissenheit und Anmaßung von Wissen, in: Hamburger Jahrbuch f. Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg., S. 35-54.

Strukturberichte 1969, 1970 der Bundesregierung. Bundestagsdrucksache V/4564; VI/761.

Tsoukalis, L./*Strauss,* R. (1985): Crisis and Adjustment in European Steel: Beyond Laisser-Faire, in: Journal of Common Market Studies, Bd. 23, S. 207-228.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weber, R. (1986): Wirtschaftsregulierung in wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen. Baden-Baden.

Wessels, T. (1958): Wachsende Starrheit der Unternehmungen und ihre Ursachen, in: Zeitschrift für Handelswissenschaftliche Forschung, NF 10. Jg., S. 66-74.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 2
Sozialpolitik

Leitung: Heinz Lampert, Augsburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was ist „sozial" an der Sozialen Marktwirtschaft?

Von *Dietrich Schönwitz*, Hachenburg
Horst Friedrich Wünsche, Bonn

A. Der Disput um die soziale Dimension marktwirtschaftlicher Ordnungen

Inhalt und Tragweite der „sozialen" Komponente der „Sozialen Marktwirtschaft" sind seit vierzig Jahren Gegenstand wissenschaftlicher Reflexion[1] und kontroverser Diskussion.[2] Die Auseinandersetzung hat sich in der jüngsten Vergangenheit erneut intensiviert.[3] Zwei Gründe sind dafür maßgeblich: Nach jahrelanger Expansion der Sozialpolitik[4] zeigen sich deren Grenzen deutlicher als früher: Fragen nach Sinn und Zweck ihrer bisherigen Entwicklung und nach ihrem Fortgang drängen sich nicht zuletzt angesichts akuter Finanzierungsprobleme auf. Zum anderen sind in den letzten Jahren wirtschaftliche Sachverhalte stärker von der Angebotsseite, das heißt von den Kosten her, betrachtet worden.

---

[1] Die umfangreiche Literatur zu diesem Thema ist nachgewiesen in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Bibliographie zur Sozialen Marktwirtschaft. Die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik 1945/49-1981. Baden-Baden 1983. Im Anschluß hieran sind als Beilage zu den Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik fünf ergänzende Bibliographien für die Jahre 1982 bis 1986 erschienen.

[2] Als Beispiel sei nur die kontroverse Terminierung der Sozialen Marktwirtschaft angeführt: Egon Tuchtfeldt datiert Soziale Marktwirtschaft von 1948 bis 1963, Reinhard Blum betrachtet die anschließende Periode als Phase der „aufgeklärten" Sozialen Marktwirtschaft. Vgl. *Tuchtfeldt*, Egon: Soziale Marktwirtschaft und Globalsteuerung, in: *Hohmann*, Karl u.a. (Hrsg.): Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. I: Zeugnisse aus zweihundert Jahren ordnungspolitischer Diskussion. Stuttgart/New York 1981, S. 84; *Blum*, Reinhard: Artikel: Marktwirtschaft, soziale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 5. Stuttgart etc. 1980, S. 160f.

[3] Vgl. *Gutowski*, Armin/*Merklein*, Renate: Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1985, S. 49ff., sowie *Lampert*, Heinz/*Bossert*, Albrecht: Die Soziale Marktwirtschaft — eine theoretisch unzulänglich fundierte ordnungspolitische Konzeption?, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1987, S. 109ff.

[4] Vgl. *Gäfgen*, Gérard: Entstehung und Expansion des Wohlfahrtsstaates. Ansätze einer theoretischen Erklärung, in: *Hohmann*, Karl u.a. (Hrsg.): Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft, Bd. II: Das Soziale in der Sozialen Marktwirtschaft. Stuttgart/New York 1988, S. 346f., sowie *Herder-Dorneich*, Philipp: Sozialstaatskrise und Soziale Ordnungspolitik, in: *Herder-Dorneich*, Philipp u.a. (Hrsg.): Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Aspekte. Baden-Baden 1984, S. 13ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch in der praktischen Wirtschaftspolitik hat sich eine kritischere Einstellung gegenüber sozialpolitischen Forderungen und politisch-administrativen Gestaltungsmöglichkeiten ausgebildet.

Einige Wirtschaftswissenschaftler bezweifeln, daß hinter dem bisherigen Entwicklungstrend der Sozialpolitik klare Zielplanungen und ein zieladäquater Mitteleinsatz stehen. Sie meinen, daß „der Bereich ‚Soziales' einer Fraktion überlassen (blieb), die sich um die anstrengende, aber wenig glanzvolle Rationalität und Logik — wie sie im Bereich der ökonomischen Theorie erforderlich ist — kaum scherte".[5] Andere rechtfertigen die wissenschaftliche Sozialpolitik gegen diese Kritik.[6]

Unseres Erachtens trifft diese Debatte ohne hinreichend differenzierte Analyse der Sozialen Marktwirtschaft nicht das Kernproblem des Sozialen in dieser Sozialen Marktwirtschaft. Es geht nicht um eine isolierte „Theorie des Sozialen" — um die Analyse sozialpolitischer Ziele und die Wahl zweckmäßiger Mittel für einen Teilbereich politischer Gestaltung. Es geht auch nicht um das Soziale, das dem Markt modellhaft-schlüssig verbunden werden kann, so daß eine Aufgabenverteilung zwischen Markt und hierarchisch-bürokratischer Lenkung sichtbar wird.[7] Es geht vielmehr um die Berücksichtigung von Interdependenzen. Unseres Erachtens stellt sich die Aufgabe, aus der Entwicklungsgeschichte und den Erfahrungen mit der Sozialen Marktwirtschaft jene Ideen und Prinzipien herauszuarbeiten, durch die das Soziale als Problem in die Marktwirtschaft integriert und durch die gleichzeitig die Marktwirtschaft zum sozial relevanten Phänomen wird.

B. Begriffliche Grundlage und Anspruch der Untersuchung

Das Eigenschaftswort „sozial" wird häufig verwendet; die meisten Anwender kämen aber in Verlegenheit — so Bruno Molitor —, „sollten sie angeben, was das Adjektiv in all jenen sprachlichen Kombinationen nun genau und nachprüfbar meint".[8] Häufig kann man die Vokabel einfach fortlassen, ohne daß sich die Information inhaltlich ändert.[9] Hinter der Kombination „Sozial" und „Markt-

---

[5] *Gutowski/Merklein*, S. 51.

[6] Vgl. *Lampert/Bossert*, S. 116f.

[7] Vgl. auch *Borchardt*, Knut: Das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht, in: *Issing*, Otmar (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft. Berlin 1981, S. 36, und *Münnich*, Frank E.: Gesellschaftliche Ziele und Organisationsprinzipien, in: *Streißler*, Erich/*Watrin*, Christian (Hrsg.): Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen 1980, S. 191.

[8] *Molitor*, Bruno: Der Mythos des Sozialen, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (Wirtschaftspolitische Chronik) 1983, S. 131.

[9] Die Kritik an diesem Umstand ist alt. Vgl. *Zimmermann*, W.: Das „Soziale" im geschichtlichen Sinn- und Begriffswandel, in: *Geck*, L. H. Adolph: Studien zur Soziologie. Mainz 1948, S. 171.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirtschaft" stehen jedoch umfassende Erfahrungen[10] — politische wie ökonomische, gesellschaftliche wie individuelle. Der Begriff „Soziale Marktwirtschaft" verweist auf geistige Grundlagen, auf Ideen — Werte, Normen und Utopien. Auch wenn sich dies bislang in keiner „Theorie der Sozialen Marktwirtschaft" niedergeschlagen hat, so gibt es doch Soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung: als bewußtes und prägnantes Umsetzen von Überzeugungen und Einsichten, die weder Interessenstandpunkte sind, noch sich allein aus der Faszinationskraft der Marktrationalität erklären lassen.

Freilich können im Spektrum all jener Ansichten, die behaupten, Wesentliches zur Konzipierung der Sozialen Marktwirtschaft beigetragen zu haben, unterschiedliche Positionen erkannt werden.[11] Im folgenden sollen zunächst diese „Typen des Sozialen" untersucht werden. Zwar zeigt sich dabei eine relativ große programmatische Spannweite. Aber diese Positionen können einer einheitlichen Gestaltungsabsicht, einer einheitlichen „neoliberalen" Konzeption zugeordnet werden, nämlich dem Bestreben, im Rahmen der Marktwirtschaft Konstellationen herauszubilden, bei denen — empirisch nachweisbar, nicht nur modelltheoretisch ableitbar — möglichst allen Mitgliedern der Gesellschaft die Teilnahme an Marktprozessen und damit eine unmittelbare Teilhabe an den Leistungsergebnissen der Marktwirtschaft garantiert wird.[12] In diesem Bestreben konkretisiert sich die „soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft". Wir beurteilen deshalb zunächst die programmatischen Beiträge zum Sozialen in der Sozialen Marktwirtschaft auf der Grundlage dieser Gestaltungsabsicht und werden, auf ihr aufbauend, abschließend Folgerungen über das Verhältnis von Sozialer Marktwirtschaft und heutiger Sozialpolitik ziehen.

C. Typen des Sozialen im neoliberalen Spektrum

I. Walter Eucken: Ordnung der Wirtschaft als Sozialpolitik

Für die ordoliberale Position im Neoliberalismus ist die Ansicht der „Freiburger Schule" und damit die Ansicht von Walter Eucken authentisch.

---

[10] Vgl. *Fischer,* Wolfram: Der Wandel dersozialen Frage in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften, in: *Hohmann* u.a. (Hrsg.), Bd. II, S. 103ff.; *Lampert,* Heinz: Sozialpolitik. Berlin 1980, S. 49ff.

[11] Üblich ist eine Gruppierung in theoretisch orientierte und praktisch tätige Nationalökonomen — im wesentlichen in Freiburger Schule und Ludwig Erhard nebst Mitarbeitern. Zum ersten Kreis gehören dann Walter Eucken, Franz Böhm, Constantin von Dietze und Hans Großmann-Doerth; dem zweiten Kreis ist ebenfalls Franz Böhm zuzurechnen, daneben Leonhard Miksch und Alfred Müller-Armack. Besondere Bedeutung kommt Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke zu, die keiner der beiden Gruppen angehören. Vgl. *Watrin,* Christian: The Principles of the Social Market Economy — its Origins and Early History, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 135, 1979, S. 405.

[12] Vgl. auch *Watrin,* Christian: Zur sozialen Dimension marktwirtschaftlicher Ordnungen, in: *Streißler / Watrin* (Hrsg.), S. 479.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eucken sieht im „Sozialen", in der „sozialen Frage des 20. Jahrhunderts", eine erstrangige Herausforderung für konzeptionelle Überlegungen.[13] Bezeichnend für Euckens Standpunkt ist, daß er seine sozialpolitischen Vorschläge unter dem generellen Titel „Politik der Wettbewerbsordnung"[14] vorträgt. Darin liegt als konstitutiver Gedanke das Bestreben, die Wirtschaftsordnung im Rahmen einer Grundsatzentscheidung und im Bewußtsein der Zusammengehörigkeit aller Prinzipien zu gestalten; das heißt für Eucken, die Sozialpolitik soweit wie möglich in die Wirtschaftsordnungspolitik zu integrieren. Sozialpolitik hat nach Eucken in erster Linie Wirtschaftsordnungspolitik zu sein. Wirtschaftsordnungspolitik ist für ihn weitgehend identisch mit einer Politik zur Errichtung und Erhaltung der Wettbewerbsordnung.

Die Absicht, allen Mitgliedern der Gesellschaft die Teilnahme an marktwirtschaftlichen Prozessen zu garantieren, findet demgemäß bei Eucken Ausdruck im Bemühen, wirtschaftliche und politische Macht zu beschränken. Otto Schlecht hat diesen Denkansatz so charakterisiert: „Für Eucken geht also das ‚Soziale' eines marktwirtschaftlichen Systems ... weit über die Effizienzgesichtspunkte hinaus. ‚Sozial' ist die Unabhängigkeit, ‚sozial' heißt, in einer Welt ohne Monopole, ohne Macht zu leben".[15]

Auch die Beteiligung jener an den Leistungsergebnissen einer Marktwirtschaft, die zum Markt keinen unmittelbaren Zugang finden, wird von Eucken befürwortet. Er schreibt: „Daß auch bei der besten Ordnungspolitik soziale Hilfsmaßnahmen nötig sein werden, wird niemanden verwundern, der in menschlichen Ordnungszusammenhängen zu denken gewohnt ist; denn vollkommene Lösungen gibt es hier nicht".[16] Neben die „Politik zur Ordnung der Wirtschaft als Sozialpolitik", der Vorrang zukommt, stellt Eucken eine „spezielle Sozialpolitik", die im Sinne der ordnungspolitischen Grundentscheidung zu vollziehen ist und dementsprechend am Versicherungsgedanken orientiert sein sollte: „Wenn Selbsthilfe und Versicherung nicht ausreichen, sind staatliche Wohlfahrtseinrichtungen notwendig. Aber der Akzent sollte, wo irgend angängig, bei der Stärkung der freien Initiative des einzelnen liegen".[17]

Darüber hinaus erschließt Eucken weitere sozialpolitische Gestaltungsmöglichkeiten mit Anmerkungen zu einer „speziellen Ordnungspolitik", mit denen er auf die Betriebsverfassung, die betriebliche Mitwirkung der Arbeitnehmer —

---

[13] Vgl. *Eucken,* Walter: Die soziale Frage, in: Grundtexte, Bd. II, S. 101, sowie *Eucken,* Walter, Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Tübingen [5]1975, S. 313.

[14] Vgl. *Eucken,* Grundsätze, S. 304.

[15] *Schlecht,* Otto: Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Hohmann* u. a. (Hrsg.), Bd. II, S. 138.

[16] *Eucken,* Grundsätze, S. 314. Zu beachten ist, daß Eucken die Notwendigkeit dieser Maßnahmen mit erwarteten Unvollkommenheiten bei der Durchsetzung der Ordnungspolitik begründet, nicht aber als Prinzip an sich vertritt.

[17] *Eucken,* Grundsätze, S. 319.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bei Herrschaft „klarer Führungsverhältnisse" — und auf Fragen der Arbeitsmarktverfassung zur Sicherung von Wettbewerbslöhnen eingeht.[18]

II. Alfred Müller-Armack: Marktwirtschaft, sozialer Ausgleich und Gesellschaftspolitik

Alfred Müller-Armack verwendet den Begriff „Soziale Marktwirtschaft" als erster.[19] Anders als für Eucken, der die Integration der Sozialpolitik in die Wirtschaftsordnungspolitik anstrebt und damit von Präformation und Dominanz der Wirtschaftsordnung im Hinblick auf das Soziale ausgeht, steht für Müller-Armack zunächst die soziale Verpflichtung eindeutig im Mittelpunkt seiner programmatischen Überlegungen.[20] In späteren Äußerungen wandelt Müller-Armack seine Ansicht. Ursächlich hierfür ist vor allem ein anderes Urteil über das Wesen der Marktwirtschaft.

Ursprünglich betrachtet Müller-Armack Marktwirtschaft als „variable Wirtschaftsrechnung". Er nennt die Marktwirtschaft ein „überaus wertvolles Organisationsmittel", denn mit dieser Wirtschaftsrechnung werde die in Lenkungswirtschaften unvermeidbare „Massierung eines wirtschaftlichen Machtapparates in den Händen eines Staates"[21] vermieden. Marktwirtschaft gilt Müller-Armack als „formales Prinzip der Datenbearbeitung". Er gelangt zur Ansicht, daß eine Marktwirtschaft genügend Spielraum biete, um jedwede soziale Überzeugung wirkungsvoll realisieren zu können — es lasse sich „jeder gewünschte soziale Ausgleich durchsetzen, ohne mit den Spielregeln des Marktes in Widerspruch zu geraten",[22] „freilich nur unter einer Voraussetzung: daß nicht versucht wird, etwa soziale Ziele durch Aufhebung der variablen Wirtschaftsrechnung zu erreichen".[23]

Marktwirtschaft als Wirtschaftsrechnung wird angewandt, wo immer und insoweit dafür Raum gegeben ist.[24] Müller-Armack entwickelt dementsprechend keine Programmatik zur Errichtung und Erhaltung einer Marktwirtschaft. Er beschreibt einen „Kreis sichernder, fördernder, steuernder, antreibender und bremsender wirtschaftspolitischer Maßnahmen",[25] die nach Aufhebung von Bewirtschaftungs- und Preisvorschriften zweckmäßig sind. Seine Sorge

---

[18] Vgl. *Eucken*, Grundsätze, S. 320ff.

[19] Vgl. *Müller-Armack*, Alfred: Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft (1. Aufl. 1946), in: *Müller-Armack*, Alfred: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Bern/Stuttgart 1976, S. 78ff.

[20] Vgl. *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung, S. 20.

[21] *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung, S. 88.

[22] *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung, S. 144.

[23] *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung, S. 115.

[24] Vgl. *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung, S. 90, 100 und 112f.

[25] *Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung, S. 116.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richtet sich nicht auf Teilnahme aller an der Marktwirtschaft, sondern er akzentuiert die Teilhabe jedes einzelnen am „sozialen Fortschritt". Hierbei erkennt Müller-Armack, daß man „die Aufgabe sozialer Gerechtigkeit . . . nur im Konkreten überschaubarer, menschlich naher, direkter, persönlicher Beziehungen und Verhältnisse erfüllen" kann.[26]

Späteren Ausführungen Müller-Armacks liegt das neoliberale Bild der Marktwirtschaft zugrunde, gemäß dem sich jede politische Gestaltung in eine ordnungspolitische Grundentscheidung einzufügen hat,[27] und zwar von vornherein, nicht etwa nur in der Form „marktkonformer Korrekturen". Müller-Armack geht dann „von einer Bejahung der Marktwirtschaft, der in ihr wirksamen Wettbewerbskräfte, der Entfaltung der persönlichen Energie und Verwirklichung der wirtschaftlichen Freiheit aus".[28] Mit seiner Programmatik zur „zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft" will Müller-Armack schließlich die „Ergänzung" der Wirtschaftspolitik durch eine „neue Gesellschaftspolitik" erreichen. Er rechnet darunter vor allem die Gestaltung der Umwelt, die Erweiterung der Ausbildungs- und Studienmöglichkeiten, die Förderung von Forschung und Wissenschaft, die Vermehrung selbständiger Existenzen — auch die Stärkung der Selbständigkeit bei formal unselbständiger Tätigkeit — sowie eine umfassende Raumordnungspolitik. Insgesamt sollen mit den vorgeschlagenen Maßnahmen Einrichtungen geschaffen werden, die den in die Vereinzelung gedrängten Menschen das Bewußtsein einer objektiven Sicherung „in einer ganzheitlichen gesellschaftlichen Konzeption" geben.[29]

III. Ludwig Erhard: Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik

Ausgangspunkt Ludwig Erhards ist das Bemühen, im „Widerstreit ökonomisch-rationaler und sozialer Überlegungen"[30] zu vermitteln, den Diskrepanzen, die zu schweren sozialen Störungen führen müßten, wirtschaftspolitisch

---

[26] *Müller-Armack,* Alfred: Die Wirtschaftsordnung sozial gesehen, in: *Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung, S. 197.

[27] In seinem Handwörterbuchartikel „Soziale Marktwirtschaft" (in: *Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung) schreibt Müller-Armack zwar: „Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft wurde von mir seit 1946 in verschiedenen Gutachten der Forschungsstelle für Allgemeine und Textile Marktwirtschaft in Münster vertreten" (S. 249). Aber er schreibt auch, daß „dieser Begriff zur Kennzeichnung der wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption (dient), die in erster Linie Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard entwickelte" (S. 243).

[28] *Müller-Armack,* Alfred: Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: *Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung, S. 253.

[29] Vgl. *Müller-Armack,* Alfred: Die zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft. Ihre Ergänzung durch das Leitbild einer neuen Gesellschaftspolitik, in: *Müller-Armack,* Wirtschaftsordnung, S. 272.

[30] *Erhard,* Ludwig: Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft. Düsseldorf/Wien/Frankfurt am Main 1962, S. 35.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Rechnung zu tragen und die „ewige Spannung zwischen Individuum und Gemeinschaft ... in keinem Falle durch die Negierung des einen oder anderen",[31] sondern durch eine Lebensform zu überwinden, in der „Freiheit und Bindung zum verpflichtenden Gesetz werden".[32]

Erhard geht es um die Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu einer — wie er häufig sagt — sozialen Ordnungspolitik.[33] Dabei ist es Erhards Ziel, eine marktwirtschaftliche Ordnung mit möglichst geringem sozialpolitischen Interventionsbedarf zu gestalten. Charakteristisch für diesen Denkansatz ist die Frage, „welche ordnungspolitischen Maßnahmen nötig sind, um das Wirtschaften als einen friedvollen, den Verteilungs- und Klassenkampfkonflikten entzogenen sozialen Prozeß zu konstituieren, um gesellschaftliche Stabilität zu wahren und wirtschaftliche Krisen ... zu vermeiden".[34]

Nach Erhards Überzeugung erfordert eine solche Ordnung mehr als das Errichten einer Wettbewerbsordnung, mehr auch als die von Eucken angestrebte Integration der Sozialpolitik in die Wirtschaftsordnungspolitik. Vier Gesichtspunkte kennzeichnen die Programmatik Erhards:

1. Während Eucken meint, daß es in einer zureichend geordneten Marktwirtschaft keine unverschuldete Arbeitslosigkeit von beträchtlichem Ausmaß geben könne,[35] sieht es Erhard als vordringliche wirtschaftspolitische Aufgabe an, durch Vollbeschäftigung jedem einzelnen eigenes Einkommen und damit eigenständige wirtschaftliche Sicherheit zu schaffen.[36]

2. Mit den Imperativen „Wohlstand für alle" und „Eigentum für jeden" weist Erhard der Ordnungspolitik Aufgaben im Bereich der Einkommensverteilung und -verwendung zu. Dabei geht es ihm nicht um Umverteilung oder um Verbrauchs- und Investitionslenkung, sondern um Beteiligung aller am Vermögenszuwachs und um Möglichkeiten, auch kleine Vermögen produktiv einzusetzen. Im Ergebnis laufen diese Gebote auf wirtschaftliche Unabhängigkeit und breite Streuung wirtschaftlicher Entscheidungsbefugnisse, auf eine Verteilung wirtschaftlicher Macht hinaus; sie stehen damit der Programmatik Euckens nahe.

3. Die Verantwortung des Staates beim sozialen Schutz begrenzt sich für Erhard auf die Sicherung des Existenzminimums,[37] wobei erstens in Rechnung

---

[31] *Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 51.

[32] *Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 52.

[33] Zur näheren Kennzeichnung dieses Begriffs vgl. vor allem *Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 568f.

[34] *Wünsche,* Horst Friedrich: Ludwig Erhards Gesellschafts- und Wirtschaftskonzeption. Soziale Marktwirtschaft als Politische Ökonomie. Stuttgart 1986, S. 99.

[35] Vgl. *Eucken,* Grundsätze, S. 141.

[36] In der Ablehnung von „inflationärer Vollbeschäftigungspolitik" ist Erhard jedoch einer Meinung mit Eucken. Vgl. *Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zu stellen ist, „daß unsere Vorstellung von einem Existenzminimum bzw. einer zumutbaren oder würdigen Lebensführung im Laufe der Entwicklung fortdauernden Wandlungen unterworfen ist".[38] Darüber hinaus ist zu beachten, daß Erhard wichtige Wirtschaftsbereiche — etwa die Wohnungswirtschaft[39] — zunächst bewußt nicht marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien geöffnet hat, solange dort das Existenznotwendige nicht auf kürzere Frist hin für jeden als erreichbar gelten konnte. Damit ergibt sich: In Erhards Perspektive ist es Aufgabe der Sozialpolitik, über Umverteilungen oder über Zuteilungen aus anderen Quellen ein Existenzminimum in Wirtschaftsbereichen zu garantieren, in denen ein solches Minimum nicht von allen erlangt werden kann. Erreicht ein Wirtschaftsbereich jedoch ein solches Subsistenzniveau, sind Subventionen an ihn einzustellen. Die Aufgabe der Sozialpolitik, für Zuteilungen zu sorgen, entfällt, sobald das Existenznotwendige autonom erstellt werden kann.[40]

Für Erhard steht hiermit auch fest: Wachsender Wohlstand ist kein Potential für die Ausdehnung der Sozialpolitik, für materielle Besserstellungen durch den Staat, sondern die Chance für weniger Staat, größere Mündigkeit und mehr Selbstverantwortung.[41] Kurt Biedenkopf sieht in dieser Position den „grundlegenden Dissens" zwischen Erhards Zielsetzung und der praktischen Politik späterer Jahre: „Für Erhard war ... der Gedanke unerträglich, daß mit wachsendem Wohlstand auch der Umfang staatlicher und kollektiver Vorsorge wachsen sollte. Beispiel für diese, wie er es sah, ... Fehlentwicklung war ihm die Rentenreform 1972 ... Ihm wäre es ordnungspolitisch richtig erschienen, als Antwort auf mehr Wohlstand auch mehr Raum für Selbstverantwortung zu gewähren".[42]

Erhard erwartet zwar, daß unter marktwirtschaftlichen Bedingungen der Wohlstand kräftig steigt. Aufgrund dieser Überzeugung führt er die Marktwirtschaft im gewerblichen Bereich 1948 schlagartig ein. Aber er hält zahlreiche

---

[37] Diese Position Erhards wird in der Diskussion um die „dynamische Rente" besonders deutlich. Vgl. *Hockerts,* Hans Günter: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957. Stuttgart 1980, S. 348ff. und 401f.

[38] *Erhard,* Ludwig: Wohlstand für alle. Düsseldorf/Wien 1957, S. 261.

[39] Die Beseitigung der Wohnungszwangswirtschaft erfolgte allmählich im Zuge des fortschreitenden Wiederaufbaus; der endgültige Abbau wurde mit dem Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und ein soziales Miet- und Wohnrecht vom 23. Juni 1960 eingeleitet.

[40] Vgl. *Erhard,* Ludwig: Regierungserklärung 1965, in: *Erhard,* Ludwig: Bundestagsreden. Bonn 1972, S. 233. Dort lehnt Erhard Forderungen ab, nach denen sich „die klassischen Prinzipien der Sozialpolitik zu einem allgemeinen, umfassenden gesellschaftlichen Versicherungsprinzip verdichten sollen".

[41] Vgl. *Erhard,* Ludwig: Grundbedingungen einer freiheitlichen Sozialordnung, in: *Hohmann* u.a. (Hrsg.), Bd. II, S. 14.

[42] *Biedenkopf,* Kurt H.: Ludwig Erhard und die politischen Parteien, in: *Hohmann* u.a. (Hrsg.), Bd. II, S. 463.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

individuelle Existenzgefährdungen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen für prinzipiell möglich — Umstände, die jeden einzelnen in der Marktwirtschaft treffen können. Er fragt, inwieweit die Marktwirtschaft Gewähr bietet, derartige Existenzgefährdungen auszuschließen. Wo dies nicht sicher ist, vertritt Erhard sozialpolitische Regelungen als bereichsweise Ausnahmen von der Wettbewerbsordnung.[43]

4. Erhard hält es für angebracht, Fragen des Ausgleichs wirtschaftlicher Interessen, die nur einzelne Schichten betreffen, durch Selbstverwaltungsorgane der jeweiligen Interessenträger lösen zu lassen.[44] Er hält — der „speziellen Ordnungspolitik" Euckens ähnlich — eine Rahmenordnung für nötig, nach welcher der Ausgleich von Partialinteressen stattfinden soll.[45]

Daß Erhard mit Ausgestaltungen nach diesem Prinzip keine verbandsstrukturierte Gesellschaft, keinen Korporativismus anstrebt, verdeutlicht er insbesondere während der fünfziger Jahre in den langwierigen wirtschaftspolitischen Auseinandersetzungen mit Verbänden um das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen sowie bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen, die ihm nicht vertretbar erscheinen (etwa dem Dynamisierungsprinzip in der Rentenreform 1956/57 und der Ausweitung der Rentenleistungen 1972). Erhard warnt, die freiheitliche Wirtschaftsordnung mit dem ihr artfremden Prinzip der „Andersverteilung des Sozialprodukts" zu vermischen. Er nennt die am Gleichheitspostulat orientierte Umverteilungsabsicht „pseudo-sozial": Sie habe nichts mit sozialer Gerechtigkeit zu tun, sondern könne „nur noch als eine anarchische, die freie Gesellschaftsordnung zerstörende Politik" bezeichnet werden.[46]

Erhards Position liegt die Ansicht zugrunde, daß in der Sozialen Marktwirtschaft die freie Entscheidung jedes einzelnen — der Unternehmer wie der Verbraucher — gewahrt werden muß. Der Markt soll allen dienen — nicht nur in ökonomischer Hinsicht; er darf nicht zum Spielfeld für Gruppeninteressen werden. Marktwirtschaft und Verteilungskämpfe gelten Erhard als unverträglich. Marktwirtschaft beruht auf der Souveränität der einzelnen, wirtschaftliche Entscheidungen zu treffen; Verteilungskämpfe sind demgegenüber Auseinandersetzungen zwischen Gruppen. Sie zeigen, daß die Souveränität, Marktent-

---

[43] Schon im März 1944 schreibt Erhard zum „Aufbau einer Friedenswirtschaft": „Nach dem Kriege wird auch das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft neu zu ordnen und zu begründen sein. Entsprechend der veränderten Aufgabenstellung wird der heute absolut dominierende Einfluß des Staates zwar eine wesentliche Einschränkung erfahren, aber es bleiben noch immer so viele gemeinwirtschaftliche und soziale Aufgaben zu lösen übrig, daß an eine Verselbständigung der Wirtschaft im Sinne einer rein ökonomischen oder gar privatwirtschaftlichen Zielsetzung nicht gedacht werden kann." (*Erhard,* Ludwig: Kriegsfinanzierung und Schuldenkonsolidierung. Denkschrift von 1943/44. Berlin/Wien 1977, S. 250.)

[44] Vgl. *Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 60.

[45] Vgl. *Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 593.

[46] Vgl. *Erhard,* Deutsche Wirtschaftspolitik, S. 341 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungen zu treffen, auf Kollektive übertragen worden ist. Erhard sieht in der zunehmenden Vorherrschaft der Verbände die Gefahr „wachsender Unmündigkeit der Menschen" und Versuche, Menschen nach fremdem Willen zu lenken.[47]

D. Sozialprinzipien in der Sozialen Marktwirtschaft

Der Überblick über die Positionen Euckens, Müller-Armacks und Erhards zeigt eine einheitliche „soziale" Konzeption, wobei unterschiedliche Akzente gesetzt werden. Die einzelnen programmatischen Gesichtspunkte bekräftigen und ergänzen sich; keinesfalls sind sie kontrovers. Unseres Erachtens sind insbesondere folgende Punkte hervorzuheben:

1. Das von Eucken betonte Erfordernis, wirtschaftliche Macht zu beschränken, verdient erstrangige Beachtung. Jede wirtschaftliche Macht birgt die Gefahr, daß Dritte vom Markt verdrängt oder am Marktzugang gehindert werden. Verdrängungen und Behinderungen aufgrund wirtschaftlicher Macht gefährden nicht nur den Leistungswettbewerb und die wirtschaftliche Effizienz, sie wirken insbesondere der sozialen Absicht entgegen: Konzentrationsprozesse in der Wirtschaft zeigen häufig, daß Verdrängungen stattgefunden haben, und Wettbewerb in ruinösen Formen ist ein Symptom aktueller Verdrängungsprozesse.

Euckens Augenmerk ist auf produktionsseitige Möglichkeiten der Machtbeschränkung gerichtet. Er betrachtet hauptsächlich die Instrumente der Wettbewerbspolitik. Die vermögenspolitische Programmatik Erhards führt zu Machtbeschränkung über die kapitalseitige Verteilung wirtschaftlicher Macht. Erhards Ansatz ist umfassender und grundsätzlicher, gleichzeitig ist er aber auch anfälliger dafür, als Umverteilungskonzept mißverstanden und betrieben zu werden.

2. Von der Währungsreform bis zum Ende der fünfziger Jahre und erneut seit Mitte der siebziger Jahre bis zur Gegenwart war die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik durch hohe Arbeitslosenzahlen gekennzeichnet. Mit Maßnahmen der Entbürokratisierung, Deregulierung und Privatisierung — mit einer „Wende zur Marktwirtschaft" allein — konnte die Arbeitslosigkeit weder nach 1948 noch nach 1982 abgebaut werden. Eine entschieden auf Vollbeschäftigung drängende Wirtschaftspolitik, wie sie Erhard für nötig befindet, muß Teil der neoliberalen Sozialkonzeption sein.

---

[47] Vgl. *Erhard,* Ludwig: Regierungserklärung 1963, in: *Erhard,* Bundestagsreden, S. 153. Diese skeptische Sichtweise Erhards ist durch neuere empirische Untersuchungen abermals eindrucksvoll untermauert worden. So hat Olson nachgewiesen, daß die Stärkung des Verhandlungselements bei der wirtschaftlichen Koordinierung das Gewicht von Verteilungsfragen vergrößert und die Bedeutung gemeinsamer Interessen verringert. Vgl. *Olson,* Mancur: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen 1985, S. 81. Siehe hierzu auch *Klages,* Helmut: Gesellschaftliche Probleme des Sozialstaates, in: *Herder-Dorneich* u. a. (Hrsg.), Überwindung, S. 106f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

3. Zwar läßt sich das ursprünglich von Müller-Armack vertretene Plädoyer für eine nur aus sozialen und ethischen Überzeugungen gestaltete Wirtschaftspolitik unter dem Regime freier Preisbildung nicht als neoliberale Programmatik bezeichnen. Müller-Armacks eigentümliches Verständnis von Marktwirtschaft grenzt seine frühen Interpretationen der Sozialen Marktwirtschaft aus dem Neoliberalismus aus.[48] Im allgemeinen jedoch liegt den Betrachtungen Müller-Armacks das neoliberale Bild der Marktwirtschaft zugrunde.[49] Bedeutsam ist die soziologische Dimension, in die Müller-Armack insbesondere mit seinen Vorschlägen für die „zweite Phase der Sozialen Marktwirtschaft" vordringt. Hier wird Marktwirtschaft als „sozialer Ort" gesehen, in dem sich der Zusammenhalt einer Gesellschaft zeigt und jedem einzelnen der soziale Sinn seiner arbeitsteiligen Tätigkeit bewußt wird.[50] Müller-Armack stellt der Wirtschaftspolitik die Aufgabe, für eine Integration aller Individuen in die Wirtschaftsgesellschaft zu sorgen. Er vertritt — wie Erhard auch — den Gedanken der Reduktion der Sozialpolitik mit wachsendem Wohlstand, und er sieht eine Verbindung von gesellschaftlicher Integration mit spürbarer Selbstbeteiligung.[51]

Diese gesellschaftspolitische Zielsetzung wird vor allem auch von Röpke und Rüstow betont[52] und von Erhard geteilt. Erhard hält es jedoch nicht für erfolgversprechend, die nötige Integration über eine Vergrößerung des wirtschaftspolitischen Aufgabenbereichs zu suchen. Mit dem Konzept der Formierten Gesellschaft[53] versucht Erhard, die Probleme, die sich mit der wirtschaftlichen Entwicklung und mit dem Pluralismus Mitte der sechziger Jahre stellen, gesellschaftspolitisch zu lösen, nicht aber, sie wirtschaftspolitisch zu korrigieren oder gar zu konterkarieren. Statt einer Erweiterung wirtschaftspolitischer Aufgaben sucht er eine Begrenzung der Wirtschaftspolitik auf wirkliche Gemeinschaftsaufgaben.[54] Erhards Überzeugung ist, daß jede staatliche Aktivi-

---

[48] Eucken hat in den „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik" die Elemente, die eine marktwirtschaftliche Ordnung konstituieren, aufgelistet. Müller-Armack beachtet nur eines dieser Elemente: die freie Preisbildung.

[49] Möglicherweise wurde die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in der politischen Auseinandersetzung 1945/48 dadurch begünstigt, daß die Marktwirtschaft durch Müller-Armack als ein „formalwirtschaftliches Verfahren" dargestellt wurde, dessen bemerkenswerte Effizienz sich mit verschiedenen Sozialideen problemlos kombinieren läßt.

[50] Vgl. *Müller-Armack,* Die zweite Phase, S. 278.

[51] Vgl. *Müller-Armack,* Die zweite Phase, S. 284.

[52] Vgl. *Röpke,* Wilhelm: Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart. Bern/Stuttgart ^{6}1979, S. 149f., und *Rüstow,* Alexander: Vereinzelung. Tendenzen und Reflexe, in: *Eisermann,* Gottfried (Hrsg.): Gegenwartsprobleme der Soziologie. Potsdam 1947, S. 52.

[53] Vgl. *Erhard,* Ludwig: Programm für Deutschland. Köln o.J. (1965) und *Altmann,* Rüdiger: Die Formierte Gesellschaft, in: *Altmann,* Rüdiger: Späte Nachricht vom Staat. Politische Essays. Stuttgart 1968.

[54] Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.): Der Erhard-Plan für Gemeinschaftsaufgaben. Idee und Wirkung. Das Echo in Presse und Rundfunk. Bonn o.J. (1965).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tät eine Einschränkung individueller Freiheit impliziert — für die Betroffenen, wenn der Staat von sich aus interveniert, für Dritte, wenn die Interventionen von Gruppen veranlaßt werden. Und Erhard meint, daß solche Beschränkungen längerfristig auf ordnungspolitische Maßnahmen begrenzt sein müssen.

E. Sozialpolitik im Spiegel der Sozialen Marktwirtschaft

Vierzig Jahre Sozialpolitik in der Bundesrepublik haben eine deutliche substantielle Veränderung der Sozialpolitik mit sich gebracht. Diese Veränderung wird vielfach als eine Konkretisierung der sozialen Komponente der Sozialen Marktwirtschaft gewertet. Unseres Erachtens dokumentiert sie jedoch eher das Gegenteil, nämlich die Abwendung von der neoliberalen Sozialkonzeption.

Formal lassen sich drei Kategorien der Sozialpolitik unterscheiden:

1. Sozialpolitik als Ordnungspolitik,
2. Sozialpolitik als Politik des sozialen Schutzes und der sozialen Sicherheit sowie
3. Sozialpolitik als Ausgleichs- und gesellschaftsgestaltende Politik.

Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland hat sich im großen und ganzen von der Schutz- zur Ausgleichspolitik entfaltet.

Auch die neoliberale Sozialkonzeption ist „dynamisch". Ihr Ursprung war vor allem die Entdeckung einer neuen, einer für das 20. Jahrhundert spezifischen sozialen Frage: Man sah die Fortsetzung und Fortentwicklung der alten Programme als unzureichend an; man wollte die neue soziale Aufgabe auf neue Weise lösen. Der Vergleich zeigt jedoch: Mit Ausnahme jener Sozialpolitik als gesellschaftsgestaltender Politik, die sich in der Arbeitsmarkt- sowie in der Betriebs- und Unternehmensverfassungspolitik manifestiert hat und die in der allgemeinen Wettbewerbspolitik erkennbar ist,[55] enthält die mit der Sozialen Marktwirtschaft vertretene Sozialkonzeption keine Komponenten, mit denen die Entwicklungstendenz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik gerechtfertigt werden könnte.

Im Hinblick auf die einzelnen Kategorien der Sozialpolitik sind folgende Unterschiede zwischen der neoliberalen Sozialkonzeption und der praktischen Sozialpolitik hervorzuheben:

1. Selbstverständlich wird im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft wirtschaftliche Sicherung im größtmöglichen Umfange angestrebt. Man vertritt jedoch die Ansicht, daß das Optimum sozialer Sicherheit ausschließlich im individuell erwünschten Ausmaß bei Kostentransparenz sichtbar werden kann,

---

[55] Vgl. *Lampert*, Heinz: Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Jahrbuch der Universität Augsburg 1986. Augsburg 1987, S. 132ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

während die staatliche Sozialpolitik nur Durchschnittsleistungen — dem einen zuviel, dem anderen zuwenig — und dies bei unklarer Kostenzuweisung zu garantieren vermag.

Die Möglichkeiten, die staatliche Sozialpolitik über privatwirtschaftliche Sicherungseinrichtungen zu entlasten, wurden im Zuge der sozialpolitischen Entwicklung zu wenig ernsthaft diskutiert. Die mit der neoliberalen Ansicht übereinstimmende Forderung, daß die „Sozialpolitik um ihrer selbst willen einem permanenten Korrekturprozeß ausgesetzt werden (muß), der sie stets auf das soziale ‚Unten' richtet",[56] wird häufig als „Sozialabbau" disqualifiziert. Ein solcher Vorwurf könnte jedoch nur zutreffen, wenn die Sozialpolitik ein Umverteilungsniveau erreicht hätte, das es fernerhin zu erhalten gilt.

2. Für die Sozialpolitik als Politik des sozialen Schutzes und der sozialen Sicherheit sind solche Umverteilungsabsichten nicht offenkundig oder erklärt. Jedoch ist diese Politik vom Willen beherrscht, nicht nur Minimumstandards zu sichern, „sondern die Leistungen entsprechend der allgemeinen Entwicklung der Einkommen und des Lebensstandards anzuheben, also das Minimumstandardprinzip durch das Lebensstandardprinzip zu ersetzen".[57]

Die Zielsetzung, jeden an der Steigerung des allgemeinen Wohlstandes zu beteiligen, wird auch im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft vertreten. Hier fällt sie jedoch in den Bereich der Gestaltung einer Marktwirtschaft, an der jeder teilzunehmen vermag, also unter die ordnungspolitischen Aufgaben, die sich auf Vollbeschäftigung, leistungsgerechte Einkommen, „Wohlstand für alle", „Eigentum für jeden" richten. Im Hinblick auf den sozialen Schutz durch den Staat bleibt die neoliberale Sozialkonzeption dem Ziel „Sicherung eines Minimums" verpflichtet. Mit dieser Festlegung wird die Expansionstendenz, die in der gegenwärtigen Sozialpolitik sichtbar ist, wirkungsvoll ausgeschaltet. Erst dort, wo Gleichheit als Anspruchsgrundlage anerkannt wird, ist eine Expansionstendenz unvermeidbar: Auf jedem Niveau, das eine Schutz- bzw. Ausgleichspolitik erreicht, entstehen neue Abweichungen und damit neuer Interventionsbedarf. „Mit dem Begriff der Kompensation", so Luhmann, „wird jene Eigendynamik in Gang gebracht, die vom Sozialstaat zum Wohlfahrtsstaat führt, die schließlich nichts mehr ausnimmt und sich selbst verzehrt — wenn nicht ebendies gesehen und die gedankliche Figur aufgegeben wird".[58] Auch ein Lebensstandardprinzip, das sich nicht auf eine zumutbare, menschenwürdige Lebensführung beschränkt, sondern die Erhaltung der jeweiligen Stellung im gesellschaftlichen Gefüge garantieren soll, ist Ausdruck eines Gleichheitsprinzips, denn jede

---

[56] *Zacher,* Hans F.: Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, in: Sozialer Fortschritt 1984, S. 10.

[57] *Lampert,* Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin/Heidelberg 1985, S. 107f.

[58] *Luhmann,* Niklas: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/Wien 1981, S. 8f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Herabstufung kann als Verstärkung der Ungleichheit der Verteilung interpretiert werden.[59]

3. So wäre die Annahme naheliegend, daß Sozialpolitik als Ausgleichspolitik — mit der ja Unterschiede in Einkommen und Vermögen nivelliert werden sollen — keinesfalls mit der neoliberalen Konzeption kompatibel sein kann. Diese Feststellung wäre zu einfach, denn die schon mehrfach genannte Zielsetzung „Wohlstand für alle" ist ohne Zweifel ein verteilungspolitisches Ziel. Der Unterschied liegt vor allem im Instrumentellen: Von der neoliberalen Konzeption her muß die Umverteilung von Marktergebnissen und die damit erfolgende Dichotomisierung der Sozialen Marktwirtschaft in den Markt und den sozialpolitischen Bereich, das heißt die Abspaltung des Sozialen aus der Sozialen Marktwirtschaft, die sozialpolitische Instrumentalisierung der Marktwirtschaft, abgelehnt werden. Statt dessen wird eine Nivellierung wirtschaftlicher Machtpositionen angestrebt, denn in Machtpositionen wird die Ursache für leistungsmäßig nicht begründete Einkommens- und Vermögensunterschiede gesehen.

Insgesamt ergibt sich: Im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft werden die sozialpolitischen Aufgaben kaum anders gesehen als in der praktischen Sozialpolitik der Gegenwart. Grundverschieden sind jedoch die Lösungswege. Für die neoliberale Konzeption lassen sich die einzelnen sozialpolitischen Teilziele systematisch aus einer ordnungspolitischen Idee herleiten. Die praktische Sozialpolitik verfügt über keine solche grundlegende Konzeption. Sie ist — wie man es immer nennen will — tagespolitisch, pragmatisch, opportunistisch orientiert. Darüber hinaus ist die neoliberale Konzeption in den Gesamtrahmen einer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik eingebunden. In der Sozialen Marktwirtschaft wird strikt auf die Wahrung der Souveränität aller geachtet. Wirtschaftliche Entscheidungen, die nicht von einzelnen getroffen, sondern delegiert und in Gruppen und Verbänden organisiert und kollektiv vertreten werden, begründen Verteilungs- und Klassenkämpfe — und erst dadurch entstehen immerfort „neue soziale Fragen".[60]

Im Hinblick auf die praktische Bedeutung des vorgestellten „Sozialen der Sozialen Marktwirtschaft" ist festzustellen: Erhard hat die Überzeugungskraft dieser Konzeption geradezu sträflich optimistisch beurteilt. Mündige Bürger, so seine Meinung, werden sich im Bewußtsein ihrer gesellschaftlichen Einbindung nicht ihrer Freiheit begeben, nur um einer wohlfahrtsstaatlichen Fata Morgana

---

[59] Vgl. zu dieser Interpretation *Schlotter*, Hans-Günther: Die Grenzen des Sozialstaates als normatives Problem, in: *Hohmann* u. a. (Hrsg.), Bd. II, S. 374.

[60] Diese „Neue Soziale Frage" ist definiert in Ziffer 100 des Grundsatzprogramms der CDU vom Oktober 1978: „Der demokratische Staat läuft Gefahr, sich nur nach organisierten Mehrheiten zu richten. Der Staat als Anwalt des Gemeinwohls hat aber die Aufgabe, die Machtlosen und Minderheiten in der Gesellschaft im Wettstreit um die materiellen und immateriellen Güter zu schützen."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nachzulaufen. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß das Soziale der Sozialen Marktwirtschaft wenig Faszinationskraft in der Politik entwickelt; auch in den wissenschaftlichen Erörterungen wurde diese Konzeption zu wenig in der Perspektive einer grundlegenden Lösung der sozialen Frage der Gegenwart behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Von der Marktwirtschaft zur „sozialen" Marktwirtschaft — eine Operationalisierung des Begriffs „sozial" —*

Von *J.-Matthias Graf v. d. Schulenburg,* Hannover

A. Einführung

Während sich die ökonomische Theorie vor allem mit Allokationsfragen und, soweit es die Sozialversicherung betrifft, auch mit Finanzierungsfragen beschäftigt hat, wird die öffentliche Diskussion wirtschaftspolitischer Fragen stark durch Verteilungsaspekte beherrscht. Dies wird u.a. deutlich, wenn man sich noch einmal die Diskussion um die beiden jüngsten großen Gesetzesinitiativen ansieht, die Steuerreform und die Strukturreform der Gesetzlichen Krankenversicherung: Kaum beachtet oder hervorgehoben wurden die allokativen Wirkungen, breit diskutiert hingegen die möglichen distributiven Effekte einzelner Regelungen.

Diese Tendenz eines Auseinanderdriftens der ökonomischen Theorie und der wirtschaftlichen Tagesdiskussion wird noch durch zwei Entwicklungen verstärkt. Erstens versuchte man mit Modellen der ökonomischen Theorie zu zeigen, daß die Allokation über Märkte selbst dann vorteilhaft ist, wenn Tatbestände vorliegen, die traditionell als ausreichende Begründung für Staatseingriffe angesehen wurden. Beispielsweise wurde gezeigt, daß es bei asymmetrischen Informationsverteilungen zwischen Anbietern und Nachfragern nicht zu dem Akerlofschen „Zitronenmarkteffekt" kommt; denn Markennamen (Goodwill) und Preise, die eine Qualitätsrente enthalten, geben einen Anreiz, daß selbst dann Anbieter hochqualitative Produkte anbieten, wenn die Qualität den Nachfragern nicht sofort ersichtlich ist und von ihnen korrekt beurteilt werden kann.[1] Auch Marktkonzentrationen und Marktzugangsbeschränkungen konnten positive Seiten abgewonnen werden.[2] So wurde argumentiert, daß eine gewisse Marktkonzentration und die Existenz von großen Firmen notwendig seien, um Innovationen zu fördern.[3] Allerdings wird diese These zunehmend von theoretischen und empirischen Arbeiten ins Wanken gebracht.[4] Hingegen bleibt

* Für wertvolle Hinweise danke ich Friedrich Breyer und Harris Schlesinger.

[1] Vgl. *Klein / Leffler* (1981) und *v. Ungern-Sternberg / v. Weizsäcker* (1981).

[2] Vgl. *v. Weizsäcker* (1980).

[3] Dies entspricht der These von Schumpeter. Vgl. *Scherer* (1965) und den Übersichtsaufsatz von *Kamien / Schwartz* (1975).

[4] Vgl. *Stiglitz / Mathewson* (1986) und *Audretsch / Schulenburg* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unbestritten, daß Marktzugangsbeschränkungen unter gewissen Bedingungen zu einer höheren Qualität der Güter führen.[5] Auch wird von Ökonomen bezweifelt, ob für die Alterssicherung und den hierfür notwendigen intergenerativen Transfer ein staatlich implementiertes Finanzierungssystem notwendig ist.[6] Ungeklärt scheint, ob die in diesem Zusammenhang präsentierten Analysen, die traditionell auf der Annahme einer steady-state-Bevölkerungsstruktur beruhen, auch bei demographischen Veränderungen und nicht gleichgewichtig wachsenden oder schrumpfenden Volkswirtschaften Bestand haben.[7]

Eine zweite Entwicklung ist das geringe Interesse an einer theoretischen Analyse des Begriffs „sozial" und der empirischen und theoretischen Erfassung und Erklärung distributiver Prozesse. Die Verteilungstheorie ist über rudimentäre Erklärungen zur Entstehung der personellen und funktionalen Verteilung kaum hinausgekommen und tut sich bei der Erklärung realer distributiver Strukturen und Veränderungen schwer. So bleiben sowohl die positiven als auch die normativen Facetten der Verteilungstheorie unbefriedigend. Empirisches Material zur Distributionsproblematik ist rar, da Daten häufig nur in aggregierter Form verfügbar sind und die Verteilung von Rechten an Einkommensströmen, Vermögenswerten und Verfügungsmacht im Dunkel bleibt. Um so schwerer ist es abzuschätzen, wie sich bestimmte gesetzliche Vorhaben, wirtschaftliche Ereignisse und sozio-ökonomische Prozesse auf die Verteilung auswirken.

Alles dies erschwert die Beantwortung der Frage, wodurch sich eigentlich eine „soziale" Marktwirtschaft von der „unsozialen" Marktwirtschaft unterscheidet, welche staatlichen Maßnahmen den sozialen Aspekt unserer Wirtschaftsordnung verstärken oder vermindern; denn eines erscheint unbestritten, daß „sozial" etwas mit Verteilung und Verteilungsgerechtigkeit zu tun hat. Die einfache Feststellung, daß in einer sozialen Marktwirtschaft der Staat als Umverteiler von Einkommen und Rechten in das Wirtschaftsgeschehen eingreift, und der häufig zu findende Hinweis, daß ein allokations- und sozialpolitischer Zielkonflikt besteht (Effizienz versus Verteilungsgerechtigkeit), müssen angesichts des Stands der Wissenschaft unbefriedigend bleiben. Insbesondere wird hierbei übersehen, daß Effizienz und Verteilungsgerechtigkeit vielfach gar nicht in einem antagonistischen Verhältnis zueinander stehen, was insbesondere für die Allokation und Verteilung von Risiken gilt.

In diesem Beitrag wird nicht der Tradition gefolgt, das „Soziale" an der sozialen Marktwirtschaft mit einem generellen Ziel staatlicher Politik zu umschreiben – wie Deckung eines Grundbedarfs für benachteiligte Gruppen –

---

[5] Vgl. *Shapiro* (1982).

[6] Diese Diskussion bekam beispielsweise eine theoretische Untermauerung durch *Samuelson* (1975) und setzt sich in ordnungspolitischen Vorschlägen von *Boss* (1983) und anderen fort.

[7] Dieser Fall wird z. B. von *Spreeman* (1984) auch schon behandelt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und sodann zu einer Deskription der vielfältigen Aufgaben, Träger und Instrumente der Sozialpolitik überzugehen.[8] Auch soll keine Darstellung der Entstehungsgeschichte der sozialen Marktwirtschaft erfolgen,[9] da auch dies anderenorts nachlesbar ist. Stattdessen wendet sich dieser Aufsatz einigen theoretischen Aspekten zu, deren Behandlung einen Beitrag zu einer besseren theoretischen Fundierung der Sozialpolitik leisten soll. Dabei gliedert sich die Analyse in vier Teile. Der Teil B geht der Frage nach dem „Sozialen" der sozialen Marktwirtschaft nach, die Teile C bis E behandeln drei Bereiche der Umverteilung: Risiken, Rechte an Informationen und Chancen.

B. Das „Soziale" an der sozialen Marktwirtschaft

„Ihr soziales Element erhält diese Marktwirtschaft erst durch eine staatliche Umverteilungspolitik".[10] Dies wirft die Frage auf, was von wo nach wo in welchem Umfang verteilt werden soll. Besteht der sicherlich häufige und meist unterstellte negative Zusammenhang zwischen Verteilungsgerechtigkeit und allokativer Effizienz, so kann der Ökonom manchmal nur feststellen, daß es wahrscheinlich irgendwo eine Optimalkombination gibt, die von den „gesellschaftlichen" Präferenzen für medianen Wohlstand und Gerechtigkeit abhängt. Spannend ist eine Herausarbeitung der Fälle, in denen dieser negative Zusammenhang nicht besteht. Darüber hinaus fällt dem Ökonomen die Rolle zu, eine Konsistenzprüfung von Umverteilungskriterien durchzuführen. Forderungen nach mehr Gerechtigkeit, der Hinweis auf besonders schlecht gestellte Mitglieder der Gesellschaft und auf das Gemeinwohl sind bekannte Mittel von Interessengruppen, um durch den politischen Entscheidungsprozeß eine Verteilungsposition zu erreichen, die ihnen der Markt allein nicht zuweist. Dies hat jedoch mit „sozial" zunächst nichts zu tun.

Eine Konsistenzprüfung hat den Zeitaspekt zu berücksichtigen. Vereinfachend kann zwischen einer ex-ante- und einer ex-post-Umverteilung unterschieden werden. Eine ex-ante-Umverteilung bezieht sich auf Risiken, Rechte an zufällig erhaltenen Informationen und Chancen. Dieser Beitrag konzentriert sich auf sie, da sie häufig nicht im Gegensatz, sondern meist sogar in einem förderlichen Verhältnis zur Marktwirtschaft stehen. Die ex-post-Umverteilung von Einkommen, von produzierten Informationen und Rechten führt hingegen häufig zu einer Minderung der Anreizwirkungen von Marktsignalen und mindert damit die Effizienz der Allokation über Märkte.

Auch umfaßt das Thema dieses Beitrages die viel umfassendere Frage, ob die Marktwirtschaft nicht selbst ein vergleichsweise „sozialer" Organisationsme-

---

[8] Vgl. hierzu z. B. *Molitor* (1987) und *Kath* (1988).

[9] Vgl. hierzu z. B. *Lampert* (1988) und *Meißner / Markl* (1988).

[10] *Meißner / Markl* (1988), S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chanismus ist, da sie sofortige Anpassungen an Umweltveränderungen erzwingt und Institutionen schafft, die Risiken und Informationen verteilen und Chancenfreiheit ermöglichen.

C. Risikoumverteilung als soziale Aufgabe

In der Regel liebt der Mensch Risiken nicht, er versucht sie zu vermeiden, zu mindern, für sie vorzusorgen, sie auf andere – wenn möglich – zu übertragen und sie durch Risikopoolung und -streuung zu mindern. Märkte für Risiken sind entstanden, und es haben sich zahlreiche Institutionen gebildet, die zur Aufgabe haben, Risiken zu allozieren.

Inwieweit gehört es nun zum Wesen des „Sozialen" an der Marktwirtschaft, daß der Staat dafür sorgt, daß Risiken gemindert werden? Führt eine Risikoumverteilung und -minderung zu dem, was immer behauptet wird, daß die Marktteilnehmer in ihren Arbeitsanstrengungen nachlassen? Ob dies wirklich stimmt und in welchen Fällen, sei zunächst anhand eines einfachen Modells geklärt, das auf dem bekannten Ansatz zur Analyse des individuellen Arbeitsangebotes aufbaut.[11] Betrachtet wird ein repräsentatives Individuum mit folgender Nutzenfunktion

$$U(y, f) \text{ mit } U_y > 0,\ U_f > 0, \tag{1}$$

die alle normalen Eigenschaften hat und in der y das reale Einkommen und f die Freizeit bezeichnen. Für das reale Einkommen gilt

$$y = (wa + Y)/p. \tag{2}$$

Dabei ist w der Lohnsatz, a die Arbeitszeit, Y das fixe Nichtarbeitseinkommen und p das Preisniveau. Bei gegebenem Zeitbudget T gilt

$$T = a + f, \tag{3}$$

d. h. es wird in Arbeits- und Freizeit aufgeteilt. Durch Einsetzen von (2) und (3) in (1) und Differentiation nach a erhält man als erste Bedingung für das nutzenmaximierende Arbeitsangebot a°:

$$\frac{w}{p} U_y(a^\circ) - U_f(a^\circ) = 0. \tag{4}$$

Jedoch muß dieses Ergebnis modifiziert werden, wenn zum Zeitpunkt der Planung Unsicherheit über den tatsächlichen realen Lohnsatz, das Preisniveau, die verfügbare Zeit oder das Nichtarbeitseinkommen besteht. Um den Unter-

[11] Vgl. z. B. *Neumann* (1982a), S. 133-135, und zu diesem Modell *Schulenburg* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schied herauszuarbeiten, wie sich das Arbeitsangebotsverhalten ändert, wenn Unsicherheit besteht bzw. diese vom Staat durch Sozialpolitik reduziert wird, vergleichen wir den in (4) beschriebenen Zustand der Sicherheit mit dem unter Unsicherheit. Derartige Vergleiche von Verhalten bei Sicherheit und Unsicherheit sind nicht neu.[12] Dabei wird zweckmäßigerweise — um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen — der Zustand bei Sicherheit so definiert, daß die Größen bei Unsicherheit ihren Erwartungswert annehmen.

Zur Modellierung des Unsicherheitsfalles nehmen wir an, daß es zwei Zustände der Natur gibt, wobei der Zustand s ($s = 1,2$) mit der Wahrscheinlichkeit q_s eintritt. Der Arbeitsanbieter maximiert — entsprechend dem Bernoulli-Ansatz — seinen Erwartungsnutzen:

$$\Sigma q^s\, U(y^s, f^s),\ s = 1,2 \tag{5}$$
$$\text{mit } y^s = (w^s a + Y^s)/p^s \text{ und } T^s = a + f^s.$$

Unter der vereinfachenden Annahme $U_{yf} = U_{fy} = 0$ erhalten wir als erste und zweite Bedingung für die optimale Arbeitsleistung a^* bei Unsicherheit

$$\Sigma q^s \frac{w^s}{p^s} U_y^s(a^*) - \Sigma q^s U_f^s(a^*) = 0 \text{ und} \tag{6}$$

$$\Sigma q^s \frac{w^{s2}}{p^{s2}} U_{yy}^s(a^*) - \Sigma q^s U_{ff}^s(a^*) < 0. \tag{7}$$

Man beachte, daß mit a° die optimale Arbeitsleistung bei Sicherheit und mit a^* diejenige bei Unsicherheit bezeichnet werden. Die zu lösende Frage ist, ob a^* größer, gleich oder kleiner a° ist.

Betrachten wir zunächst den Fall, daß die insgesamt für Arbeit und Freizeit zur Verfügung stehende Zeit T — beispielsweise wegen Krankheit — risikobehaftet ist ($T^1 \neq T^2$), aber alle anderen Größen mit Sicherheit prognostiziert werden können. (6) vereinfacht sich dann zu

$$\frac{w}{p} U_y(a^*) - \Sigma q^s U_f^s(a^*) = 0. \tag{8}$$

Bei Risikoaversion gilt

$$\Sigma q^s U_f^s(T^s - a^*) > U_f(\Sigma q^s T^s - a^*). \tag{9}$$

---

[12] So wurde er von *Sandmo* (1971) für die Konkurrenzfirma, von *Leland* (1972) für die Monopolfirma, von *Paroush / Kahana* (1980) sowie *Hawawini* (1982) für die arbeiterselbstverwaltete Firma und von *Neumann* (1982b) für die Mehrproduktfirma durchgeführt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mit anderen Worten, der Erwartungsgrenznutzen ist größer als der Grenznutzen des Erwartungswertes. Somit gilt

$$\frac{w}{p} U_y(a^*) - U_f(\Sigma q^s T^s - a^*) > 0. \tag{10}$$

Da die Grenznutzenfunktion wegen (7) in unmittelbarer Nähe des Optimums eine in a fallende Funktion ist, ist der optimale Arbeitseinsatz a° bei Sicherheit größer als a^*, d. h. der Arbeitseinsatz bei Unsicherheit. Das entgegengesetzte Ergebnis erhält man interessanterweise bei risikobehaftetem Nichtarbeitseinkommen. Wird also das Risko des Nichtarbeitseinkommens reduziert, dann reduziert dies den Arbeitsanreiz.

Ist — um einen anderen Fall zu betrachten — der Lohnsatz w unsicher, so vereinfacht sich (6) zu

$$\frac{1}{p} \Sigma q^s w^s U_y^s(a^*) + U_f(a^*) = 0. \tag{11}$$

Gilt nun in (11)

$$\Sigma q^s w^s U_y^s \gtreqless w U_y, \tag{12}$$

so ist das Arbeitsangebot bei Unsicherheit größer, gleich oder kleiner als jenes bei Sicherheit.

Die linke Seite von (11) ist:

$$\Sigma q^s w^s U_y^s = w(\Sigma q^s U_y^s) + \mathrm{Cov}(w^s, U^s). \tag{13}$$

Da bei Risikoaversion $\Sigma q^s U_y^s > U_y$ und $\mathrm{Cov}(w^s, U_y^s) < 0$ sind, kann keine generelle Aussage darüber gemacht werden, welches Zeichen in (12) gilt. Je größer die Risikoaversion des Individuums ist, um so wahrscheinlicher ist es, daß das „Größer-Zeichen" in (12) gilt, also eine das Lohnrisiko mindernde Politik einen arbeitsanreizverstärkenden Effekt hat. Bei Risikoneutralität hingegen gilt $\Sigma q^s U_y^s = U_y$, so daß stets das „Kleiner-Zeichen" in (12) zutrifft (abnehmender Grenznutzen des Einkommens unterstellt) und somit der Arbeitsanreiz mit sinkendem Lohnrisiko auch abnimmt. Entsprechend kann für das Preisrisiko argumentiert werden.

Es folgt also, daß eine Umverteilung von Risiken nicht nur die Wohlfahrt erhöht, sondern auch in manchen Fällen zu einer Steigerung der Anstrengungen der Arbeitsanbieter führt. Eine Umverteilung von Risiken kann also die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft sogar erhöhen, da die Marktteilnehmer bei geringerem Risiko viel unmittelbarer und direkter auf die Preissignale des Marktes reagieren.[13]

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Interessant ist, daß in der Marktwirtschaft von selbst Institutionen entstehen, die diese „soziale" Aufgabe einer Risikoumverteilung bewältigen. Nicht nur die Versicherungswirtschaft führt zu einer Reduktion der individuellen Risiken, auch kollektive Arbeitsverträge bedingen eine Minderung des Lohnschwankungsrisikos, und die Aufgabe von Banken und Börsen ist es, Risiken zu verteilen und zu poolen, wodurch Risiken vernichtet werden. Die Marktwirtschaft selbst ist somit „sozial".

Dennoch findet die ökonomische Theorie in einigen Fällen eine Begründung für eine staatlich veranlaßte Umverteilung von Risiken. Ein Grund für staatliches Handeln ist, daß asymmetrische Informationsstrukturen das Entstehen von Versicherungsmärkten für bestimmte Risiken verhindern. Kann der Versicherer die Schadenverhütungs- und Schadenvermeidungsaktivitäten des einzelnen Versicherten nur schwer beobachten, so können Moral Hazard und Antiselektionsprozesse die marktmäßige Versicherbarkeit von Risiken stark verteuern oder sogar unmöglich machen. Hierauf hat schon Arrow (1963) bezüglich der Krankenversicherung hingewiesen. Mit Moral Hazard wird eine im einzelnen schwer zu beobachtende — und daher schwer kontrollierbare — Verhaltensänderung von Wirtschaftssubjekten bezeichnet, die durch Versicherung induziert wird. Antiselektionsprozesse (adverse selection) haben ihre Ursache in dem Umstand, daß nicht durch eine genügende Risikopreisdifferenzierung der Unterschiedlichkeit der Risiken Rechnung getragen werden kann. „Gute" Risiken werden dann nicht mehr zu den entsprechenden Grenzkosten, sondern zu den darüberliegenden Durchschnittskosten versichert, da sie von den „schlechten" nicht unterscheidbar sind. Eine suboptimal niedrige Abdeckung dieser Risiken ist die Folge. Außerdem besteht die Gefahr, daß das Marktgeschehen zu einer Kumulation „schlechter" Risiken bei einzelnen Marktpartnern führt, die dann aus dem Markt ausscheiden müssen. Der hierdurch bedingte Konzentrationsprozeß kann zu unerwünschten Monopolrenditen führen. Ein Einlagensicherungsfonds, eine Solvenzüberwachung bei Versicherern und die Sozialversicherung mancher Risiken sind also durchaus Maßnahmen, die in der Marktwirtschaft benötigt werden, um sie „sozial" zu machen und die Märkte zu ergänzen.

Weitere Gründe sprechen für eine Risikoumverteilung durch den Staat. So führen Haftungsbegrenzungen (durch das Unternehmensrecht und die Garantie eines Existenzminimums) dazu, daß für hohe, aber seltene Haftungsschäden und Verluste zu wenig freiwillige Risikovorsorge betrieben wird.[14] Zudem ist eine

[13] Im sozio-ökonomischen Panel 1984 wurde u.a. die Frage an Deutsche gestellt, wovor sie sich große Sorgen machen. 3,7mal höher ist die Sorge um den Schutz der Umwelt, 3,6mal höher um die Erhaltung des Friedens und 2,9mal höher um die generelle wirtschaftliche Entwicklung als um die Sicherheit des Arbeitsplatzes. Über 80% der Befragten machen sich um die eigene wirtschaftliche Situation keine allzu großen Sorgen. Vgl. genaue Darstellung bei *Zapf* (1984), S. 57.

[14] Vgl. hierzu *Sinn* (1980), S. 172-192.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

systematische Minderschätzung zukünftiger Bedürfnisse und Unterschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeiten bestimmter Ereignisse feststellbar. Dies führt zu einer zu geringen individuellen Zukunftsvorsorge — speziell gegen das Alters- und Krankheitsrisiko. Da aber für Alte und Kranke, die nicht für sich selbst sorgen können, immer die Gesellschaft aufkommen muß, bewirkt eine zu geringe Zukunftsvorsorge negative externe Effekte für die Allgemeinheit. Außerdem bestehen bei der Konsolidierung von Risiken Skalenerträge, d. h. je mehr unabhängige Risiken in einem Versicherungsbestand zusammengefaßt werden, um so geringer ist das verbleibende Restrisiko. Skalenerträge fördern jedoch Konzentrationstendenzen, die zu einer Gefahr für die Funktionsweise von Märkten werden können.

Zusammenfassend sei festgestellt, daß schon allein mit Hilfe der ökonomischen Theorie und ohne die Formulierung von Gerechtigkeitskriterien eine staatliche Politik begründet werden kann, die eine Umverteilung von Risiken zum Ziel hat, wie dies z. B. durch die Zweige der Sozialversicherung geschieht.

D. Umverteilung von Rechten an Informationen als soziale Aufgabe

Asymmetrische Informationsstrukturen können — wie oben schon am Beispiel der Risikoallokation erläutert — das Funktionieren einer Marktwirtschaft behindern. Information bedeutet Macht, und Marktmacht erhöht häufig den Gewinn etablierter Marktteilnehmer und vermindert den Anreiz für potentielle Neueinsteiger. Ein Abbau von Informationsasymmetrien kann deshalb die Allokation über Märkte funktionsfähiger machen, und sie bedeutet auch eine „soziale" Maßnahme, da Nachteile aus Unwissenheit und schlechter Ausgangsausstattung gemindert werden. Interessant ist die Frage, ob die Marktwirtschaft selbst Institutionen schafft, um Asymmetrien abzubauen.[15]

In der Informationsökonomik wird immer wieder behauptet, daß Information die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes hat, nämlich Nicht-Rivalität. Hieraus kann gefolgert werden, daß jeder Informationsbesitzer bereit ist, Informationen gegen einen geringen Preis abzugeben, so daß Informationsasymmetrien eigentlich weitgehend verschwinden müßten. Außerdem realisieren Informationsmakler Skalenerträge, da sie die gleichen Informationen an viele Marktteilnehmer gleichzeitig weiterverkaufen können. Nicht-Rivalität trifft zwar für viele Informationen zu, aber nicht für alle. Ein „heißer" Börsentip verliert beispielsweise einen Teil seines Wertes, wenn er weitergegeben wird, da er zu einem veränderten Verhalten des Informationsempfängers und damit zu geringeren Renten der informierten Marktteilnehmer führt. Verliert eine Information durch Weitergabe so viel an Wert, daß die Zahlungsbereitschaft des

[15] Vgl. beispielsweise *Klein/Leffler* (1981), die die Funktion von Markennamen bezüglich der Beseitigung von Produktqualitätsunsicherheit analysieren oder die Rolle von Informationsmaklern. Hierzu siehe *v. Ungern-Sternberg* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Käufers geringer ist als der Wert der Information für den Verkäufer, so wird sie nicht gehandelt werden. Die Informationsasymmetrien bleiben erhalten. Wie in diesem Falle, besteht ein aus der ökonomischen Theorie her begründeter „sozialer" Anspruch an den Staat, Informationsasymmetrien abzubauen oder deren negative Folgen zu eliminieren, ohne daß hierdurch die Marktwirtschaft an Funktionsfähigkeit verliert. Als Beispiele seien das in jüngster Zeit diskutierte Verbot des „insider-trading" genannt oder die an Bedeutung gewinnenden staatlichen Verbraucherschutzmaßnahmen.[16]

Aber nicht jeder Abbau von Informationsasymmetrien ist marktkonform. Informationen sind nicht nur eine Bestandsgröße, die irgendwie auf die Bevölkerung verteilt ist, sondern Informationen müssen größtenteils erst durch die Marktteilnehmer „produziert" werden. Besonders deutlich wird dies bei Produkt- und Prozeßinnovationen. Nur wenn diese Informationen für eine bestimmte Zeit exklusiv genutzt werden können, d. h. die Informationsasymmetrien erhalten bleiben, kann vom Markt ein ausreichender Anreiz für deren Produktion ausgehen.

E. Umverteilung von Chancen als soziale Aufgabe

Während Ökonomen relativ wenig zur Beurteilung einer ex-post-Umverteilung beitragen können, da diese meist nur mit Gerechtigkeitswerturteilen begründbar ist,[17] bildet die Umverteilung von Chancen eine Voraussetzung und ein Ergebnis marktwirtschaftlicher Prozesse. Die Forderung nach mehr Chancengleichheit ist deshalb nicht nur ein „soziales" Postulat. Die Marktwirtschaft selbst ist aber auch eine gesellschaftliche Organisationsform, die Chancengleichheit fördert, da jeder Marktteilnehmer in den Genuß seiner Fähigkeiten und innovativen Beiträge gelangt.

In diesem Abschnitt soll nun darauf eingegangen werden, daß häufig zugunsten einer als „sozial" deklarierten Querschnittsumverteilung eine Ungleichverteilung von Chancen bewirkt wird, die nicht im Einklang mit den postulierten Gerechtigkeitsvorstellungen steht. Von den vielen Beispielen, die für die Vernachlässigung der Chancengerechtigkeit zugunsten einer ex-post-Einkommens- und Vermögensumverteilung angeführt werden können, sei das Finanzierungsverfahren der Rentenversicherung angeführt und die dadurch implizierten intergenerativen Lebenszyklusverteilungswirkungen.

Die Rentenversicherung wird nach dem Umlageverfahren finanziert, d. h. die Beiträge werden so bemessen, daß sie in etwa die laufenden Rentenleistungen finanzieren können. Bei einer stabilen Bevölkerung oder einer stetig wachsenden oder schrumpfenden Bevölkerung wird bei konstanter Morbidität und Mortali-

[16] Vgl. zum „insider trading" *Haddock / Macey* (1986).

[17] Vgl. zu den normativen Aspekten der Verteilungspolitik *Siebke* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tät jeder Geburtenjahrgang über sein Leben hinweg gleichgestellt, vorausgesetzt, es bleiben auch die Leistungen und die Beitragsregelungen konstant. Daß dies nicht bei demographischen Veränderungen gilt, kann man theoretisch zeigen[18] und soll hier anhand einer Modellrechnung geklärt werden.

Hierzu ziehen wir Bevölkerungsdaten des Deutschen Reiches und der Bundesrepublik ab 1900 heran, die offiziellen deutschen Bevölkerungsstatistiken und -prognosen entnommen wurden. Für den Zeitraum von 1900 bis 1980 wurden Angaben des Statistischen Bundesamtes — ergänzt durch Angaben aus der Statistik des Deutschen Reiches — verwendet. Für die Jahre von 1980 bis 2030 stützt sich die Schätzung der Bevölkerungsentwicklung auf die Modellrechnung IC des Statistischen Bundesamtes. Ab 2030 wird eine konstante Geburtenzahl unterstellt, da uns der Fall einer gegen eine konstante Struktur konvergierenden Bevölkerung interessiert.[19] Die Daten sind nach weiblich/männlich getrennt und jeweils in Zehnjahres- und Altersgruppen aggregiert.

Wie gut jede Generation durch das System gestellt wird, soll durch den durchschnittlichen Lebensnettotransfer der einzelnen Geburtenjahrgänge gemessen werden:

$$LNT^t = \sum_{\tau}^{\infty} (1+q)^{-\tau} (b^{t,\tau} - r^{t,\tau}) / n^t . \tag{14}$$

Dabei bezeichnet q den Diskontsatz; τ das Lebensalter der Mitglieder des Jahrganges, der in t geboren ist; $b^{t,\tau}$ den Beitrag, den der Jahrgang t im jeweiligen Alter von τ zu entrichten hat; $r^{t,\tau}$ die entsprechenden Leistungen und n^t die Neugeborenenzahl in t. Der Lebensnettotransfer ist also der durchschnittliche Barwert aller Beitragszahlungen abzüglich der empfangenen Leistungen.

Um Modellrechnungen durchführen zu können, nehmen wir folgendes an: Seit 1900 existiert eine gesetzliche Rentenversicherung, nach der jeder Bürger eine jährliche Altersrente von 9 607 Mark bekommt, wenn er das 60. Lebensjahr überschritten hat. Dies gilt sowohl für Männer als auch für Frauen. 9 607 DM entspricht der durchschnittlichen Versichertenrente in 1980 in der gesetzlichen Arbeiter- und Angestelltenversicherung. Die Rentenausgaben werden durch einheitliche Beiträge, die sich aufgrund der Umlagefinanzierungsregel ergeben, von den 20- bis 59jährigen finanziert. Da hier von einer Rentendynamik abstrahiert wird, werden die Effekte deutlich, die nur durch die demographischen Strukturveränderungen in Verbindung mit der Vorschrift der Umlagefinanzierung hervorgerufen werden. Mit Hilfe von Computersimulationen lassen

[18] Vgl. *Kleindorfer/Schulenburg* (1986), die jedoch nicht den Generationenvertrag in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern in der Gesetzlichen Krankenversicherung behandeln.

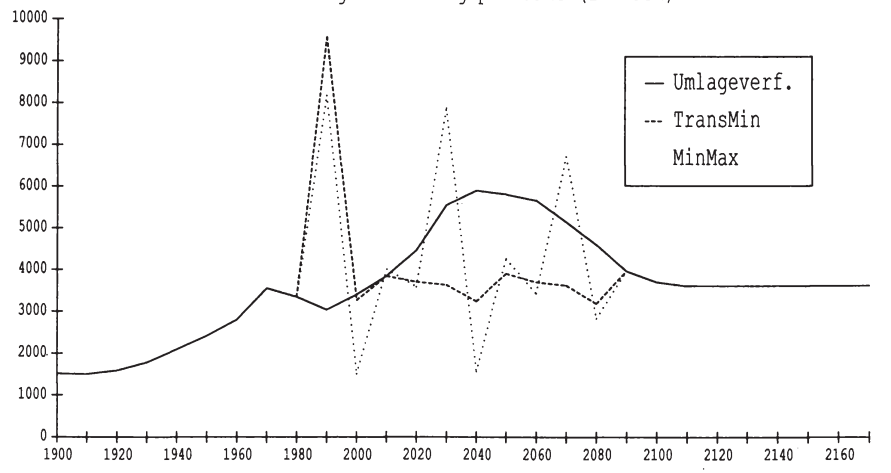
[19] Vgl. zu den Daten selbst *Schulenburg* (1987), S. 171-172.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sich der Beitrag und Lebensnettotransfer für verschiedene Varianten ausrechnen (Renten-, Preissteigerungs- und Diskontraten).

In Abbildung 1 und 2 sind die Ergebnisse für die hier beschriebene Grundvariante wiedergegeben ($q = 0$). Zunächst ist in Abbildung 1 der jeweilige durchschnittliche Beitrag dargestellt, der sich bei Umlagefinanzierung ergibt

Abbildung 1: Beitrag pro Jahr (in Mark)





DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(gestrichelte Linie). 1900 würde demnach der Umlagebeitrag 1522 Mark jährlich betragen haben. Dieser steigt bis 5895 Mark an und nähert sich dann an den „steady-state"-Beitrag von 3613 Mark an. Dieser Zustand einer stabilen Bevölkerung wird aufgrund der Annahme einer konstanten Geburtenzahl ab 2030 erst um 2110 erreicht. Abbildung 2 zeigt den Lebensnettotransfer (gestrichelte Linie). Er ist bis 1970 negativ, d. h. die demographischen Verschiebungen haben den bis dahin Geborenen genutzt. Sie können erwarten, daß sie mehr aus der gesetzlichen Rentenversicherung herausbekommen, als sie einbezahlen. Die Nettoverlierer sind dann jene, die nach 1980 geboren sind. Mitglieder zukünftiger Generationen werden unter den gemachten Annahmen erwartungsgemäß bis zu 79880 Mark mehr in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlen müssen, als sie an Rente wieder herausbekommen. Erst wenn die Bevölkerung im „steady-state" ist, haben wir Chancengleichheit zwischen den Generationen.

Derartige Modellrechnungen sind leicht angreifbar, basieren sie doch auf umstrittenen Prognosen, bedienen sich stark simplifizierender Annahmen und greifen nur ein Partialsystem heraus. Dennoch wird deutlich, daß leicht eine arglos betriebene Querschnittsumverteilung zu einer nicht zu rechtfertigenden langfristigen Chancenumverteilung führt, die zudem den Bestand bewährter Institutionen — wie den der gesetzlichen Rentenversicherung — gefährdet.[20] Die „soziale" Forderung nach Rentenerhöhung und einer Senkung der Krankenkassenbeiträge für Rentner führt in unserem Sozialversicherungssystem angesichts der demographischen Verschiebungen zwangsläufig zu einer noch stärkeren a-priori-Benachteiligung zukünftiger Generationen. Dabei wird vergessen, daß auch die Chancengleichheit ein „soziales" Ziel ist, von dem zugunsten einer „gerechteren" Querschnittsverteilung abgerückt wird. Weitere Beispiele für eine als „sozial" deklarierte Querschnittsumverteilung, die zu einer „unsozialen" Ungleichverteilung von Chancen führt, sind leicht zu finden. Ähnlich wie in der gesetzlichen Rentenversicherung wirkt eine weitere Ausweitung des gesetzlichen Krankenversicherungsschutzes, da auch hier ein Generationenvertragselement vorhanden ist. Das als „sozial" angesehene Arbeitsrecht vermindert die Chancen der Arbeitslosen, angestellt zu werden. Die als „sozial" begründeten Bestandsgarantien für Beamte, Ärzte, Notare, Schornsteinfegermeister, Taxiunternehmen usw. mindern die Chancen von Neueinsteigern. Und die derzeit diskutierte Einführung eines Beitrages der Beamten zur Finanzierung der Altersversorgung pensionierter Beamter und möglicherweise anderer Personengruppen führt zu einer intergenerativen Umverteilung, ohne daß eine strukturelle oder allokative Verbesserung zu erkennen ist. Deshalb ist es auch Aufgabe des Staates, darauf zu achten, daß der Druck von Interessengruppen nicht zu Querschnittsumverteilungsprozessen führt, die unter dem Aspekt der Chancengleichheit negative Folgen haben.

[20] Dieser Aspekt wird von *Breyer / Schulenburg* (1987) in den Vordergrund gestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Allerdings ist die Reversibilität von einmal initiierten Umverteilungsprozessen häufig nur unter großen Schwierigkeiten möglich, da die Besserstellung bevorzugter Gruppen und Generationen nur schrittweise abgebaut werden kann. Am hier gewählten Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung soll demonstriert werden, wie unter Hinzuziehung von Gerechtigkeitskriterien ein Reformprogramm entwickelt werden kann, das zu mehr Chancengleichheit führt. Dabei wird zugelassen, daß ab sofort für die nächsten 100 Jahre von der Umlagefinanzierung abgewichen und ein Fonds zum Ausgleich von intergenerativen Ungleichbehandlungen auf- bzw. abgebaut werden kann. Für den Fonds am Ende der Periode s gilt

$$F^s = F^{s-1}(1+i) + b^s - r^s. \tag{15}$$

Dabei ist f^{s-1} die Höhe des Vorperiodenfonds, i die Verzinsung und b^s und r^s die gesamten Beitragseinnahmen und Rentenleistungen.[21] In der hier präsentierten Grundvariante gilt $i = 0$.

Die Forderung nach intergenerativer Chancengleichheit könnte interpretiert werden als das Streben nach einer möglichst geringen Streuung des Lebensnettotransfers. Diese Vorstellung kann wie folgt operationalisiert werden

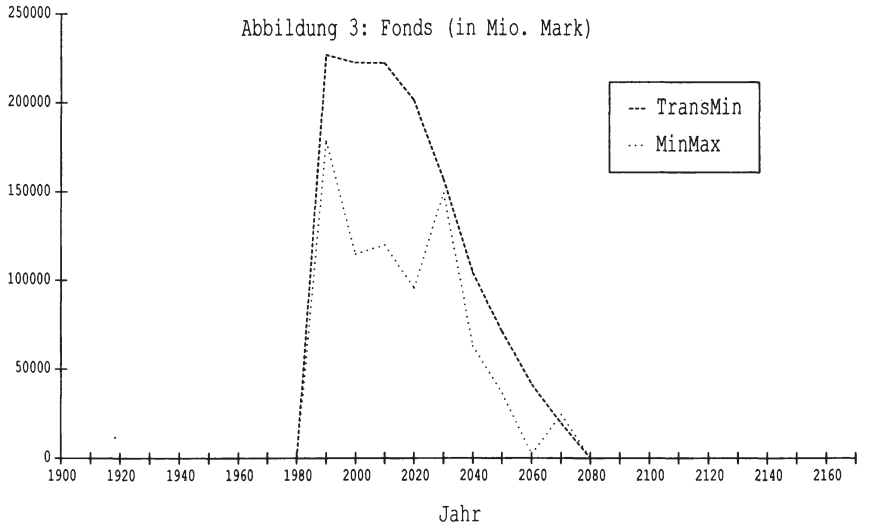
$$\min \sum_{t=1900}^{2189} |LNT^t|, \tag{16}$$

d. h. die Summe der Absolutwerte der Lebensnettotransfers aller heute lebenden und bis zum Jahr 2189 geborenen Generationen soll minimiert werden. Forderung (16) sei als das „transmin-Kriterium" bezeichnet, da der intergenerative Gesamttransfer minimiert werden soll. Es handelt sich offenbar um ein lineares Optimierungsmodell, das mit Hilfe entsprechender Verfahren gelöst werden kann. Die Abbildungen 1 bis 3 enthalten die Ergebnisse (durchgezogene Linie). Das gewählte Kriterium verlangt zunächst einen steilen Anstieg der Beiträge, womit die ganze Last des demographischen Wandels den jetzt schon lebenden Generationen aufgebürdet wird. Dann reicht der Fonds aus, um den Lebensnettotransfer aller zukünftigen Generationen auf Null zu bringen und weitgehende intergenerative Chancengleichheit in der gesetzlichen Rentenversicherung herbeizuführen. Deutlich wird hier das Problem des Überganges zwischen einem Umlagefinanzierungssystem und einem fondsgesteuerten System.

Eine hier skizzierte Änderung des Finanzierungssystems hat kaum Realisierungschancen. Zu groß sind die zusätzlichen Belastungen der jetzigen Wahlberechtigten, und zu schlecht sind die zukünftigen Generationen in unserem

[21] Es ist natürlich $b^s = \sum_t b^{t,s-t}$ und $r^s = \sum_t r^{t,s-t}$, wobei $b^{t,s-t}$ und $r^{t,s-t}$ die Beiträge und Renten des in t geborenen Jahrganges sind, der in s ein Alter von $s-t$ hat.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



demokratischen Entscheidungsprozeß vertreten. Ein weiterer Nachteil des Kriteriums liegt darin, daß es einzelne Generationen belastet — also Ausreißer zuläßt —, um die Streuung insgesamt zu minimieren. Hier setzt das von Rawls (1975) entwickelte Kriterium an, welches für unser Problem vereinfacht wie folgt operationalisiert werden kann:

$$\min\,[\text{Max}\; LNT^t]. \tag{17}$$

Dieses Kriterium, hier als „minmax" bezeichnet, verlangt: Minimiere das Maximum der Lebensnettotransfers, bzw. reformiere das gesetzliche Rentenversicherungssystem so, daß die am schlechtesten gestellte Generation eine Besserstellung erfährt. Wiederum handelt es sich um eine lineare Optimierungsaufgabe, die deshalb nicht trivial ist, weil die Geburtenjahrgänge verschieden stark besetzt sind und die bisher geleisteten Beiträge und empfangenen Rentenleistungen der derzeit lebenden Geburtenjahrgänge und deren Verteilungspositionen mit berücksichtigt werden müssen. Die Abbildungen 1 bis 3 geben wiederum die Modellrechnungsergebnisse wieder. Offenbar ist es nicht möglich, den Lebensnettotransfer aller Generationen auf Null — wie im „steady-state" — zu drücken, da dies die Berücksichtigung der bisherigen Generationen nicht zuläßt. Die Verwendung des Rawlsschen Kriteriums führt also nicht zu einer totalen Egalisierung der Verteilungspositionen, sondern wirkt wie ein „Deckel" (siehe Abbildung 2). Die Mitglieder keines Geburtenjahrganges haben im Durchschnitt einen höheren Beitragsüberschuß zu leisten als 26420 Mark. Wie Abbildung 1 und 2 zeigen, wird diese Erhöhung intergenerativer Gerechtigkeit erreicht durch den schnellen Aufbau eines Fonds und einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

starken Variation des Beitrages. Bei einer Realisierung dieser Variante könnten weitere Nebenbedingungen wünschenswert sein, die zu große Beitragsschwankungen verhindern.

F. Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurde der Versuch unternommen, den Begriff „sozial" zu operationalisieren, da die bisherige Verwendung dieses Begriffes zu vage ist, um einen Inhalt zu haben. Leitet man die Ziele der Sozialpolitik und des „Sozialen" an der Sozialen Marktwirtschaft aus ad hoc formulierten Verteilungsgerechtigkeitsvorstellungen ab, so ist letztlich alles das sozial, was staatliches Handeln an Umverteilung bewirkt. Die Aufgabe des Wissenschaftlers ist es, die verschiedenen Dimensionen der Umverteilungspolitik herauszuarbeiten und vor einer Vernachlässigung bestimmter Dimensionen zu warnen. Hierzu gehören die nur in einer ex-ante-Betrachtung deutlich werdende Verteilung von Risiken und Chancen sowie der intergenerative Verteilungsaspekt. Darüber hinaus wird deutlich, daß die konsequente Formulierung und Verwendung genereller Gerechtigkeitskriterien — wie die des Rawlsschen Kriteriums — zu Reformkonzepten zur Stärkung der sozialen Komponente unserer Wirtschaftsordnung führen.

Literatur

Arrow, K. J.: Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, in: American Economic Review 53, 1963, S. 941-973.

Audretsch, D./*Schulenburg,* J.-M. Graf v.d.: Union Participation, Innovation, and Concentration — Results from a Simultaneous Model, in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion paper IIM/IP 87-27, 1987.

Boss, A.: Reform der Alterssicherung, in: *Giersch,* H. (Hrsg.): Wie es zu schaffen ist. Agenda für die Deutsche Wirtschaftspolitik, 1983, S. 278-296.

Breyer, F./*Schulenburg,* J.-M. Graf v.d.: Voting on Social Security: The Family as Decision-Making Unit, in: Kyklos 40, 1987, S. 529-547.

Haddock, D. D./*Macey,* J. R.: Controlling Insider Trading in Europe and America: The Economics of the Politics, in: *Schulenburg,* J.-M. Graf v.d./*Skogh,* G. (Hrsg.): Law and Economics. Dordrecht/Boston/Lancaster 1986, S. 149-165.

Hawawini, G.: Uncertainty and the Production Decisions of Owner Managed and Labour Managed Firms. Paper presented on the 9th Seminar of the European Group of Risk and Insurance Economists in Geneva (Geneva Association), 1982, September 22-24.

Kamien, M. I./*Schwartz,* N. L.: Market Structure and Innovation: A Survey, in: The Journal of Economic Literature 13, 1975, S. 1-37.

Kath, D.: Sozialpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. München 1988, S. 401-450.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Klein, B./*Leffler*, K. B.: The Role of Market Forces in Assuming Contractual Performance, in: Journal of Political Economy 89, 1981, S. 615-641.

Kleindorfer, P. R./*Schulenburg*, J.-M. Graf v.d.: Intergenerational Equity and Fund Balances for Statutory Health Insurance, in: *Schulenburg*, J.-M. Graf v.d. (Hrsg.): Essays in Social Security Economics. Heidelberg/Berlin/New York 1986, S. 108-129.

Lampert, H.: Die Soziale Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Das Parlament vom 22. 4. 1988, S. 3-14.

Leland, H. E.: Theory of a Firm Facing Uncertain Demand, in: American Economic Review 62, 1972, S. 278-291.

Meißner, W./*Markl*, R.: Der Staat in der Sozialen Marktwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Das Parlament vom 22. 4. 1988, S. 27-39.

Molitor, B.: Theorie der Sozialpolitik, Bd. 1: Soziale Sicherung, Bd. 2: Lohn- und Arbeitsmarktpolitik. München 1987.

Neumann, M. (1982a): Theoretische Volkswirtschaftslehre II. 1982.

Neumann, M. (1982b): Predatory Pricing by a Quantity-Setting Multiproduct Firm, in: American Economic Review 72, 1982, S. 825-828.

Paroush, J./*Kahana*, N.: Price Uncertainty and the Cooperative Firm, in: American Economic Review 70, 1980, S. 212-216.

Rawls, J.: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/M. 1975.

Samuelson, P. A.: Optimum Social Security in a Life-Cycle Growth Model, in: International Economic Review 61, 1975, S. 539-544.

Sandmo, A.: On the Theory of the Competitive Firm under Price Uncertainty, in: American Economic Review 61, 1971, S. 65-73.

Scherer, F. M.: Firm Size, Market Structure, Opportunity, and the Output of Patented Inventions, in: American Economic Review 55, 1965, S. 1097-1125.

Schulenburg, J.-M. Graf v.d.: A Note on Activity-Level and Uncertainty, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 103, 1983, S. 485-496.

Schulenburg, J.-M. Graf v.d.: Selbstbeteiligung — Konzepte zur Beurteilung der Allokations- und Verteilungswirkungen einer Reduktion des gesetzlichen Krankenversicherungsschutzes. Tübingen 1987.

Shapiro, C.: Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation, in: Bell Journal of Economics 13, 1982, S. 20-35.

Siebke, J.: Verteilung, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. München 1988, S. 375-407.

Sinn, H.-W.: Ökonomische Entscheidungen bei Ungewißheit. Tübingen 1980.

Stiglitz, J. E./*Mathewson*, G. F. (Hrsg.): New Developments in the Analysis of Market Structure. Cambridge, Mass. 1986.

Ungern-Sternberg, T. v.: Zur Analyse von Märkten mit unvollständiger Nachfragerinformation. Berlin/Heidelberg/New York 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ungern-Sternberg, T. v./*Weizsäcker,* C. C. v.: Marktstruktur und Marktverhalten bei Qualitätsunsicherheit, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 101, 1981, S. 607-626.

Weizsäcker, C. C. v.: Barriers to Entry. Berlin / Heidelberg / New York 1980.

Zapf, W. u. a.: Individualisierung und Sicherheit, Untersuchungen zur Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland. München 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Institutionelle Innovationen auf Kapital- und Versicherungsmärkten
Eine verteilungspolitische Aufgabe der Sozialpolitik *

Von *Norbert Berthold*, Hamburg

A. Mit welchen Schwierigkeiten hat die traditionelle Verteilungspolitik zu kämpfen?

In unserer Gesellschaft gibt es — trotz anderer in der politischen Diskussion im Vordergrund stehender wirtschaftlicher Probleme — nach wie vor eine breite Mehrheit, für die das Ziel einer gerechteren Verteilung von Einkommen, aber auch von Vermögen aktuell ist. Im Gegensatz zu vergangenen Perioden der „Umverteilungseuphorie" sieht man allerdings heute sowohl die Notwendigkeit als auch die faktischen Möglichkeiten einer Verteilungspolitik etwas realistischer. Dieser Wandel hat im wesentlichen drei Ursachen:

1. Es wird bezweifelt, ob die Periodeneinkommen geeignet sind, die herrschende Verteilungssituation adäquat zu erfassen. Da sich das Einkommen mit dem Alter ändert und die individuellen Einkommenspfade im Zeitablauf schwanken, liegt es nahe zu vermuten, daß die faktische Verteilungssituation besser mit Hilfe der Lebenseinkommen beschrieben werden kann. Erste Ergebnisse von Simulationsmodellen zeigen dann auch, daß die Periodeneinkommen die verteilungspolitisch relevanten Ungleichheiten der Lebenseinkommen um 50 % und mehr überzeichnen.[1] Dennoch ist weithin unbestritten, daß das „primäre" Periodeneinkommen bei Fragen der Armut oder das „sekundäre" Periodeneinkommen — Einkommen nach Berücksichtigung der Kinderkosten — bei den ungleich über die Gesellschaft verteilten Kinderlasten ein relevanter Ansatzpunkt für verteilungspolitische Aktivitäten sein kann.

Orientiert sich die Verteilungspolitik nur am Periodeneinkommen, bleibt auch ein anderer Aspekt weitgehend unberücksichtigt. Die Lebenseinkommen sind nicht nur inter-, sondern auch intrapersonell über das Leben hinweg ungleich verteilt. Zwischen den beiden Aspekten besteht aber, wie die Investitionen in Humankapital zeigen, ein enger Zusammenhang. Nur wenn es den Individuen gelingt, eine möglichst nutzenoptimale Aufteilung ihres Lebensein-

* Für kritische Anmerkungen und wertvolle Hinweise möchte ich mich bei den Herren Kollegen Hackmann, Külp, Lenel und Ramser sowie bei Frau Dipl.-Vw. C. Ram und Herrn Dipl.-Vw. O. Belker ganz herzlich bedanken.

[1] *Holzmann* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kommens herbeizuführen,[2] kann damit gerechnet werden, daß auch die interpersonellen Unterschiede im Lebenseinkommensniveau eingeebnet werden. Die traditionelle Verteilungs- und Sicherungspolitik widmet diesem Problemkreis allerdings zu wenig Aufmerksamkeit. Da, wo sie, wie im System der Sozialen Sicherung, zu einer intertemporalen Umschichtung des Lebenseinkommens beiträgt, schichtet sie nur von der Gegenwart in die Zukunft um. Aus interpersonellen verteilungspolitischen Aspekten wäre aber oft auch ein intertemporaler Transfer von der Zukunft in die Gegenwart erforderlich.

2. Die oft geäußerte Skepsis gegenüber der Effizienz und Effektivität des traditionellen Instrumentariums der Umverteilungspolitik wird inzwischen zum Teil auch empirisch gestützt. Man weist darauf hin, daß von der „rechten" in die „linke" Tasche umverteilt wird,[3] die verteilungspolitischen Ziele oft nicht erreicht werden, teilweise, wie im Bereich der Familienpolitik,[4] der Wohnungspolitik[5] und der Bildungspolitik[6] von „unten" nach „oben" umverteilt wird und schließlich — auch wegen der Vielfalt der involvierten Bürokratien — beträchtliche institutionelle Ineffizienzen vorliegen.[7]

3. Wir müssen schließlich erkennen, daß die Verteilungspolitik, wie wir sie augenblicklich betreiben, nicht kostenlos ist. Der „Preis", gemessen an allokativen Fehlentwicklungen, einer verringerten Funktions- und Schockabsorptionsfähigkeit der Marktwirtschaft,[8] Eingriffen in die Vertragsfreiheit und in Eigentumsrechte[9] sowie einer zunehmenden Absorption von Ressourcen durch die Umverteilungsbürokratie, scheint ein Niveau erreicht zu haben, das die Gesellschaft immer weniger bereit ist zu akzeptieren.

Welche Schlußfolgerungen lassen sich aus diesen Zusammenhängen ziehen? Es scheint offensichtlich, daß eine rationale Verteilungspolitik neben dem Perioden- auch am Lebenseinkommen ansetzen muß. Dabei sollte allerdings nicht nur der interpersonelle Aspekt, die Unterschiede in den individuellen Lebenseinkommensniveaus einzuebnen, im Vordergrund stehen. Eine neu ausgerichtete Verteilungspolitik muß viel stärker, als sie dies heute tut, auch den intrapersonellen Aspekt im Auge haben. Wenn es zutrifft, daß die zeitliche Umschichtung des Lebenseinkommens die interpersonelle Verteilung der individuellen Lebenseinkommen beeinflußt, muß dafür Sorge getragen werden, daß die bestehenden Schwierigkeiten, auf zukünftiges Einkommen in den Phasen der

---

[2] *Thurow* (1968).
[3] *Külp* (1975); *Albers* (1982).
[4] *Oberhauser* (1985).
[5] Kronberger Kreis (1984).
[6] *v. Weizsäcker* (1975).
[7] *Weyers/Oberhauser* (1984).
[8] *Berthold/Külp* (1987).
[9] *Engels* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kindheit und Ausbildung oder möglicherweise auch beim Erwerb von Wohnungseigentum vorzugreifen, beseitigt werden.

Entscheidende Bedeutung kommt damit offensichtlich den Kapital- und Versicherungsmärkten zu. Erst effiziente Märkte in diesem Bereich versetzen die Individuen in die Lage, Kaufkraft von morgen heute schon verfügbar zu machen. Meine These lautet deshalb: Wenn es gelingt, funktionsfähige Kapital- und Versicherungsmärkte zu schaffen, trägt man nicht nur zu einer nutzenoptimalen Verwendung des Lebenseinkommens — Steigerung der allokativen Effizienz — bei, man kommt auch sowohl dem Ziel einer gleichmäßigeren interpersonellen Verteilung der „primären" und „sekundären" Periodeneinkommen als auch einer weniger differenzierten Verteilung der Lebenseinkommen — Erhöhung der distributiven Gerechtigkeit — näher. Mit einer solchen Politik scheint man aber auch in der Lage, den seit den Zeiten der Kathedersozialisten als unauflösbar angesehenen Zielkonflikt, der auch der heutigen Verteilungspolitik anhaftet, zwischen allokativen und distributiven Zielen zu verringern.

B. Weshalb sind Perioden- und Lebenseinkommen ungleich verteilt?

Eine sinnvolle Reform der gegenwärtigen Verteilungspolitik, die sowohl an den inter- als auch intrapersonell ungleich verteilten Perioden- und/oder Lebenseinkommen ansetzt, ist letztlich nur möglich, wenn man weiß, weshalb die Einkommen inter- und intrapersonell ungleich verteilt sind. Die empirisch zu beobachtenden Differenzierungsgrade in den individuellen Perioden- und Lebenseinkommen lassen sich — grob vereinfacht — neben den institutionellen Rahmenbedingungen einer Gesellschaft auf eine Faktorgruppe zurückführen, die von individuellen Fähigkeiten und freiwilligen Entscheidungen bestimmt wird, und eine Gruppe von Komponenten, die über unvollkommene Märkte zu ungleich verteilten Einkommen beiträgt.

Lange Zeit galten die unterschiedlich angeborenen individuellen Fähigkeiten als der eigentliche Bestimmungsgrund interpersonell ungleich verteilter Perioden- und Lebenseinkommen. Die „Neue Haushaltsökonomie" hat aber darauf aufmerksam gemacht, daß neben erblichen Faktoren auch die elterlichen Entscheidungen über die Qualität und Quantität von Kindern[10] mit zu der empirisch beobachtbaren positiven Korrelation von Einkommen aufeinanderfolgender Generationen beitragen. Daneben verstärken die von Individuum zu Individuum über das Leben hinweg unterschiedlich hohen Investitionen in Humankapital, voneinander abweichende individuelle Risikopräferenzen[11] und divergierende individuelle Zeitpräferenzen bei der intertemporalen Entschei-

[10] *Becker/Lewis* (1974); *Becker/Thomes* (1976); *Hanushek* (1987).

[11] *Friedman* (1953).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dung über das Angebot an Arbeit und Kapitel die interpersonellen Ungleichheiten der Einkommen.

Ebenfalls zu dieser ersten Gruppe von Faktoren zählt sicherlich auch die familiale Entscheidung über die Fertilität und damit — unter den gegenwärtigen relativ starren institutionellen Regelungen der Arbeitszeit — auch über die Erwerbsbeteiligung der Frau. Die Entscheidung für Kinder bedeutet nicht nur höhere direkte Kinderkosten, sondern vor allem für die Frau eine zumindest temporäre Einschränkung des Arbeitsangebots, geringere post-schulische Investitionen in Humankapital, eine verminderte berufliche Mobilität und über das Leben hinweg geringere Einkommenserzielungsmöglichkeiten. Damit wird auch klar, daß familiale Entscheidungen über die Fertilität nicht nur unmittelbar das periodische, sondern auch das lebenszeitliche Familieneinkommen entscheidend beeinflussen. Es verwundert somit nicht, wenn vielfach gefordert wird, die ungleich über die Gesellschaft verteilten Kinderlasten — direkte und indirekte Kinderkosten — gerechter zu verteilen.[12] Es entstehen allerdings insofern Schwierigkeiten, als im allgemeinen eine durch individuelle Entscheidungen hervorgerufene ungleiche Verteilung der Einkommen noch keinen Hinweis auf normativ relevante Ungleichheiten liefert.

Die periodischen und/oder lebenszeitlichen Einkommen können allerdings auch deshalb interpersonell ungleich verteilt sein, weil die Wirtschaftssubjekte ihre intertemporalen allokativen Entscheidungen nicht oder nur bedingt realisieren können. Der Grund kann darin liegen, daß entweder Märkte fehlen oder aber nur mangelhaft funktionieren. Beschränkte Verschuldungsmöglichkeiten, beträchtliche Unterschiede zwischen Soll- und Habenzinsen, erhebliche Transaktionskosten auf den Märkten für dauerhafte Konsumgüter, Rationierungsschranken auf den Arbeitsmärkten seien als einige Beispiele für Unvollkommenheiten auf Güter- und Faktormärkten genannt.[13] Diese Marktbeschränkungen tragen mit dazu bei, daß sowohl die Perioden- als auch die Lebenseinkommen interpersonell ungleich verteilt sind.

Von besonderer Bedeutung sind allerdings die Beschränkungen auf den Kapital- und Versicherungsmärkten. Die intertemporale Allokation der Ressourcen wird vor allem dann erschwert, wenn die Verschuldung als Vorgriff auf zukünftiges Einkommen erforderlich ist, wie dies beispielsweise bei einer Finanzierung der finanziellen Aufwendungen in der Phase der Kindheit, der Ausgaben für Ausbildung oder auch des Erwerbs von Wohnungseigentum in der Phase der Familiengründung erforderlich ist. Es sei allerdings angemerkt, daß im Falle des Erwerbs von Wohnungseigentum wegen individueller Ansparprozesse und Möglichkeiten der Verschuldung gegen dingliche Sicherheiten eine etwas andere Situation vorliegt. Dennoch können vor allem bei inflationären

[12] *Lampert* (1986).

[13] *Holzmann* (1984 u. 1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklungen Probleme insofern auftreten, als zu Beginn der Rückzahlungsperiode sehr hohe Belastungen auftreten,[14] die dazu beitragen, daß sich die Bezieher unterer Einkommen keine lebenseinkommensoptimale Wohnung leisten können. Der wirtschaftspolitische Ansatzpunkt liegt allerdings hierbei weniger darin, alternative Finanzierungsverfahren anzubieten,[15] sondern in einer Politik der Preisniveaustabilisierung.

Neben den allokativen Fehlentwicklungen haben Marktbeschränkungen aber auch eine unbefriedigende distributive Seite. Es gibt nämlich gute Gründe zu vermuten, daß die unteren Einkommensschichten durch unvollkommene Kapitalmärkte größere Nachteile haben als die Bezieher höherer Einkommen. Die Unvollkommenheiten auf dem Markt für Ausbildungsfinanzierung, die zu einer unzureichenden Ausbildung der Fähigkeiten von Kindern armer Familien führen können, seien in diesem Zusammenhang genannt. Es verwundert deshalb auch nicht, wenn in den Vereinigten Staaten darauf hingewiesen wird, daß diese einkommensabhängigen Kapitalmarktunvollkommenheiten mit zu den bedeutendsten Ineffizienzen zählen.[16] Zugangsbeschränkungen und/oder hohe Risikoprämien auf den Kapitalmärkten erhöhen somit den Differenzierungsgrad der Einkommen, der auf angeborene Fähigkeitsunterschiede und individuelle intertemporale allokative Entscheidungen zurückzuführen ist.

Die bisher vorliegenden Ergebnisse, die mit Hilfe von Simulationsmodellen gewonnen wurden, bestätigen diese theoretischen Überlegungen. Danach können die unerwünschten Effekte von Marktbeschränkungen auf die Verteilung der Lebenseinkommen zumindest ebenso groß sein wie die Einflüsse, die auf Faktoren zurückgeführt werden, die primär in der Natur des einzelnen oder dessen Entscheidung über die intertemporale Allokation der Ressourcen liegen.[17]

Wir können somit festhalten: Bestehende Unvollkommenheiten auf den Kapitalmärkten sind offensichtlich ein wesentlicher Grund für die empirisch zu beobachtenden interpersonell ungleich verteilten Perioden- und Lebenseinkommen. Die bestehenden intertemporalen Marktversagenstatbestände, die verhindern, daß optimale intertemporale allokative Entscheidungen getroffen werden können, verstärken die Ungleichheiten der „primären" und „sekundären" interpersonellen Verteilung von Perioden- und Lebenseinkommen.

---

[14] *Lessard/Modigliani* (1975).

[15] *Eekhoff* (1987).

[16] *Okun* (1975), S. 81.

[17] *Holzmann* (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Kann man über ein Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem die Einkommensunterschiede einebnen?

I. Besteht ein Bedarf an institutionellen Innovationen auf Kapital- und Versicherungsmärkten?

Die traditionelle Sozial- und Verteilungspolitik widmet sich zwar der Frage, wie die Unterschiede in den Periodeneinkommen eingeebnet werden können, klammert aber das Problem ungleich verteilter Lebenseinkommen bewußt aus, wie die Beispiele der prinzipiell am Äquivalenzprinzip orientierten intertemporalen Umschichtung von Einkommen im System der Sozialen Sicherung zeigen. Da sie aber mit einer Reihe von Transferprogrammen versucht, distributive Unzulänglichkeiten zu verringern, die sich bei einer Periodeneinkommensanalyse einstellen, reduziert sie möglicherweise unbewußt auch die verteilungspolitischen Fehlentwicklungen in den Lebenseinkommen. Durch die materielle Förderung der Familie oder die vielfältigen Ausbildungsbeihilfen kann die individuelle Notwendigkeit des Zugangs zum Kapitalmarkt verringert werden. Sind diese Programme erfolgreich, werden nicht nur die Marktbeschränkungen, sondern auch die interpersonellen Ungleichheiten in den Lebenseinkommen reduziert.

Tatsächlich kann man aber — wie einleitend erläutert — feststellen, daß dieses Instrumentarium oft wenig geeignet ist, eine gleichmäßigere Verteilung weder der Perioden- noch der Lebenseinkommen herbeizuführen, staatliche Träger häufig Ressourcen verschwenden und schließlich beträchtliche negative Sekundärwirkungen eintreten. Die Wirkungen einer solchen Politik der Umverteilung sind weder treffsicher noch gerecht und auch nicht effizient.[18] Es liegt deshalb nahe, die Erkenntnis, daß man über effizientere Märkte den Differenzierungsgrad der Einkommen verringern kann, für eine Reform der Verteilungspolitik zu nutzen. Wenn es gelingt, die Märkte funktionsfähiger zu gestalten, wobei das Hauptaugenmerk den Kapital- und Versicherungsmärkten gelten sollte, trägt eine effizientere intertemporale Allokation dazu bei, den Differenzierungsgrad der interpersonell ungleich verteilten Perioden- und Lebenseinkommen zu verringern. Damit würde aber auch der als unabänderlich angesehene Konflikt zwischen allokativen und distributiven Zielen entschärft. Gelänge es, die intertemporale Allokation der Ressourcen zu verbessern, hätte dies gesellschaftlich erwünschte Auswirkungen auf die interpersonelle Verteilung der Perioden- und Lebenseinkommen.

Bevor man allerdings Vorschläge unterbreitet, die Unvollkommenheiten auf den Kapital- und Versicherungsmärkten im Falle eines Vorgriffs auf zukünftiges Einkommen zu vermindern, erscheint es zunächst notwendig, sich darüber Klarheit zu verschaffen, weshalb es überhaupt zu „intertemporalem" Marktver-

[18] *Engels* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sagen kommen kann. Ein wesentlicher Grund ist sicherlich darin zu sehen, daß jeder Vorgriff auf zukünftiges Einkommen für den Kreditgeber wegen fehlender dinglicher Sicherheiten oder Bürgschaften mit dem Risiko verbunden ist, daß der Kreditnehmer in der Zukunft nicht oder nur teilweise in der Lage ist, den aufgenommenen Kredit zurückzuzahlen. Dies kann der Fall sein, weil er wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Invalidität über kein Einkommen verfügt, das laufende Einkommen zu gering ist oder er vor der vollständigen Rückzahlung des Kredites stirbt. Soll es zu einer effizienten intertemporalen Einkommensumschichtung von der Zukunft in die Gegenwart auf freiwilliger Basis kommen, muß der Kreditvertrag folglich mit einem Versicherungsvertrag gekoppelt werden. Da die materiellen Folgen des Einkommensrisikos auf privaten Versicherungsmärkten nicht oder nur sehr schwer versicherbar sind, erscheint es wenig wahrscheinlich, daß der marktliche Koordinationsmechanismus das Problem der intertemporalen Umschichtung des Lebenseinkommens von der Zukunft in die Gegenwart erfolgreich bewerkstelligen kann.

Ein weiterer Grund, weshalb der Markt diese Aufgabe nicht oder nur unzureichend erfüllt, liegt weniger in Mängeln des marktlichen Koordinationsmechanismus selbst, sondern ist eher auf „politisches" Marktversagen zurückzuführen. Während an einigen Hochschulen der USA private Ausbildungskreditsysteme erprobt werden, hemmen bei uns staatliche Lösungen die Entstehung solcher leistungsfähiger Märkte. Bei den bestehenden Transfersystemen, die mit kinder- und ausbildungsbezogenen finanziellen Leistungen operieren, stellen sich die Begünstigten zunächst zu Lasten anderer Gruppen in der Bevölkerung besser. Die bisher begünstigten Wirtschaftssubjekte haben somit keinen Anreiz, die intertemporale Einkommensumschichtung über private Märkte zu bewerkstelligen. Sie stellen sich möglicherweise besser, wenn die „Umschichtung" des Lebenseinkommens über verteilungspolitisch motivierte Transfers abgewickelt wird und die Finanzierungslasten nicht oder nur teilweise von ihnen getragen werden. Man kann deshalb auch davon sprechen, daß der Staat durch die gegenwärtige Umverteilungspolitik private Anbieter solcher Leistungen verdrängt.

II. Wie sollte ein Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem ausgestaltet sein?

Die intertemporalen Unvollkommenheiten auf Kapital- und Versicherungsmärkten lassen sich grundsätzlich auf zweierlei unterschiedliche Art und Weise verringern. Man kann dem Problem des nicht oder nur schwer versicherbaren Einkommensrisikos entweder mit umverteilungspolitischen Aktivitäten[19] oder aber sogenannten Generationenverträgen[20] begegnen. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, daß der erste Lösungsweg zu suboptimalen Ergebnissen führt. Es

[19] *Sinn* (1988); *Engels* (1988).

[20] *Samuelson* (1958).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheint somit sinnvoller, den zweiten Weg zu gehen und Nicht-Markt-Institutionen — Kindergeld- und Ausbildungskreditsysteme — zu installieren, die eine intertemporale Umschichtung des Lebenseinkommens von der Phase der Erwerbstätigkeit in die der Kindheit und Ausbildung bewerkstelligen.

Geht man diesen Weg, wird man ihn in zwei Schritten gehen müssen. Zunächst muß der Staat die Voraussetzungen für einen funktionsfähigen Kapitalmarkt schaffen, indem er allen Individuen einen Versicherungsschutz gegen das nicht oder nur schwer versicherbare Einkommensrisiko anbietet. Damit trägt er sowohl dazu bei, das Problem des Marktversagens im Versicherungsbereich als auch das damit unmittelbar verbundene intertemporale Marktversagen auf den Kapitalmärkten zu verringern. Die Individuen haben dann die Möglichkeit, über die Kapitalmärkte auf zukünftiges Einkommen vorzugreifen. Daneben beseitigt der Staat die existierenden kinder- und ausbildungsbezogenen finanziellen Transfers. Denkt man diese Überlegungen konsequent zu Ende, dann dürften auch die sonstigen staatlichen Leistungen im Bereich der Erziehung und Ausbildung nicht mehr kostenlos oder unter „Marktpreis" angeboten werden. Vor allem die distributiven Unzulänglichkeiten und allokativen Fehlentwicklungen im Bereich der Hochschulausbildung legen es nahe, die dort angebotenen Ausbildungsleistungen nicht weiterhin kostenlos anzubieten, sondern über Studiengebühren von den Nachfragern zumindest teilweise finanzieren zu lassen.[21]

Es bleibt grundsätzlich zu klären, wie ein solches Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem ausgestaltet werden soll. Dabei muß nicht nur die Frage beantwortet werden, in welchen Phasen des Lebens diese Institution tätig werden sollte, sondern auch das Problem der Mitgliedschaft, der Höhe des Kredites, der Rückzahlungsmodalitäten und der Verzinsung der gewährten Kredite gelöst werden. Die erste Frage, auf die es eine Antwort zu finden gilt, betrifft den Zeitraum der möglichen Inanspruchnahme. Es erscheint klar, daß eine solche Institution in den Phasen des Lebens aktiv sein sollte, in denen die Individuen noch nicht über ein eigenes Einkommen verfügen. Damit ist zum einen die unmittelbare Phase der Kindheit bis zum Abschluß der Sekundarstufe I und zum anderen die sich daran anschließende Phase der differenzierten Ausbildung angesprochen. In dieser zweiten Phase treten insofern Unterschiede auf, als die individuellen Ausbildungsentscheidungen differieren. Während sich die einen für die Sekundarstufe II entscheiden, wählen die anderen eine Lehre. Dieses Problem tritt auch wieder nach der Sekundarstufe II auf, wo sich ein Teil für eine berufliche Ausbildung, ein anderer Teil für eine Ausbildung an Fachhochschulen und Universitäten entscheidet. Die Individuen sollten das Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem grundsätzlich bis zum Abschluß ihrer unterschiedlich langen Ausbildung in Anspruch nehmen können. Eine Reglementierung ist deshalb nicht erforderlich, weil — wie wir gleich sehen

[21] *Lüdeke* (1985); *Timmermann* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

werden — die Mitgliedschaft nur freiwillig sein kann und die finanziellen Mittel, die sie in Anspruch nehmen, später von ihnen wieder zurückgezahlt werden müssen.

Die zweite Frage, die beantwortet werden muß, betrifft die Mitgliedschaft: Soll sie auf freiwilliger Basis erfolgen oder zwangsweise angeordnet werden? Als Entscheidungshilfen können sowohl allokative als auch distributive Überlegungen dienen. Orientiert man sich an dem für marktwirtschaftliche Ordnungen charakteristischen Selbstbestimmungsprinzip, spricht eigentlich alles für eine Lösung, die es den Individuen freistellt, ob sie an diesem Verfahren teilnehmen wollen oder nicht. Meritorische Aspekte scheinen von geringer Bedeutung, weil in der Phase der Kindheit notwendigerweise die Eltern für ihre Kinder entscheiden, während die post-schulische Entscheidung von den Individuen selbst getroffen werden kann. Die in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion oft in den Vordergrund gerückten informatorischen Defizite der Eltern oder der Kinder über die Bedeutung einer adäquaten Ausbildung scheinen aber bei eingehender Prüfung von geringerer Relevanz als oft angenommen.[22]

Die Frage, ob die Mitgliedschaft auf freiwilliger Basis oder zwangsweise erfolgen sollte, muß möglicherweise anders beantwortet werden, wenn man die Gefahr von „adverse selection" berücksichtigt. Ein staatlich organisiertes Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem befindet sich nur dann finanziell im Gleichgewicht, wenn es gelingt, einen effizienten Risikoausgleich zwischen der Gruppe mit höheren und der Gruppe mit niedrigeren Erwerbseinkommen herbeizuführen. Während die einkommensstärkeren Mitglieder mehr zurückzahlen, als sie in der Jugend als Kredit empfangen haben, tilgen die einkommensschwächeren nur einen Teil des erhaltenen Kreditbetrages. Nur auf diese Weise wird sichergestellt, daß das Einkommensrisiko versicherbar wird. Es ist allerdings denkbar, daß sich die Gruppe der Jugendlichen, deren Eltern über entsprechendes Einkommen und Vermögen verfügen oder der Meinung sind, besonders gute zukünftige Einkommensaussichten zu haben, nicht an diesem Finanzierungsverfahren beteiligen. Ist dieses ex ante entstehende Problem der „adverse selection" nicht vernachlässigbar, kann der Risikoausgleich nicht oder nur unvollkommen realisiert werden.

Dieses Problem läßt sich ordnungspolitisch auf eine mehr oder weniger befriedigende Art und Weise lösen. Eine erste, ordnungspolitisch allerdings unbefriedigende Möglichkeit besteht darin, eine zwangsweise Mitgliedschaft anzuordnen. Damit wäre zwar grundsätzlich ein effizienter Risikoausgleich garantiert. Dieser Weg, der mit allokativen Fehlentwicklungen erkauft würde, muß aber nicht eingeschlagen werden. Es reicht aus, wenn man eine sogenannte „opt-out-Klausel" einführt.[23] Damit wird die Rückzahlungsverpflichtung nach

[22] *Craven / Dick / Wood* (1987); *Lott* (1987).

[23] *Shell* u. a. (1968); *Shell* (1970); *Dresch / Goldberg* (1972); *Nerlove* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oben auf einen bestimmten Prozentsatz des erhaltenen Kreditbetrages begrenzt. Da auch die potentielle Gruppe der Individuen, die sich überlegt, nicht an diesem Finanzierungsverfahren teilzunehmen, über ihre zukünftige Einkommensentwicklung nur unvollständig informiert ist, wird der Anreiz zur Teilnahme um so höher ausfallen, je geringer die Rückzahlungsverpflichtungen sind.

Gerade für Kinder reicherer Eltern bietet sich aber bei diesem System eine gute Möglichkeit, den intergenerativen Vermögensverlust zu begrenzen. Während bei einer Eigenfinanzierung der Erziehung und Ausbildung der Kinder die Eltern „Vermögensverluste" erleiden, wenn die Kinder später beruflich weniger erfolgreich sind, können sie bei dieser Art der Kreditfinanzierung dieses Risiko vermindern. Weniger erfolgreiche Kinder zahlen den von den Eltern für sie aufgenommenen Kredit nicht oder nur teilweise zurück. Es besteht somit bei einer nicht prohibitiv hohen „opt-out-Klausel" die berechtigte Hoffnung, daß sich auch reichere Eltern an diesem System beteiligen. Die Gefahr einer beachtlichen „adverse selection" scheint somit eher gering.

Sollte allerdings das Problem der „adverse selection" wider Erwarten mit der „opt-out-Klausel" nicht befriedigend gelöst werden können, erweist sich also das Einkommensrisiko als ein nur schwer versicherbares Risiko, bleibt immer noch die Möglichkeit einer staatlichen Ausfallbürgschaft, deren finanzielle Aufwendungen über staatliche Rückversicherungsverträge verringert werden könnten. Die Folge wäre, daß wiederum die Allgemeinheit die Kosten über höhere Steuern tragen müßte. Es ist klar, daß dies keine first-best-Lösung darstellt. Allerdings ist eine solche Lösung wegen des fehlenden Zwangscharakters einer zwangsweisen Mitgliedschaft vorzuziehen.

Einen Zwang zur Mitgliedschaft muß man auf alle Fälle dann ausüben, wenn neben einer nutzenoptimalen Umschichtung des Lebenseinkommens direkt auch interpersonelle Verteilungsziele hinsichtlich des Perioden- und Lebenseinkommens angestrebt werden.[24] Sieht man einmal von den eher theoretischen Möglichkeiten eines quasi-altruistischen Verhaltens[25] und pareto-optimaler Umverteilungsprozesse ab, erfordert das Ziel einer solchen Umverteilung einen Zwang zur Mitgliedschaft in der entsprechenden Nicht-Markt-Institution. Nach den bisherigen Erfahrungen zu urteilen, wäre es in diesem Fall allerdings sinnvoller, traditionelle interpersonelle Verteilungsziele von dem hier dominierenden allokativen Ziel der intertemporalen Einkommensumschichtung auch organisatorisch zu trennen, so daß die Gefahr der Vermischung erst gar nicht entsteht. Damit könnte man diese institutionelle Innovation ohne zwangsweise Mitgliedschaft auf freiwilliger Basis starten.

Neben der Frage der Mitgliedschaft sind vor allem die Rückzahlungsmodalitäten von Interesse. Es dürfte unumstritten sein, daß eine grundsätzlich

[24] *Rehn* (1972).

[25] *Knappe* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

äquivalente Beziehung zwischen der Höhe des gewährten Darlehens und der Tilgungssumme bestehen muß. Dies gilt auch für Frauen, die — aus welchen Gründen auch immer — ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder aufgeben. Allerdings können die Konditionen der Rückzahlung nicht so ausgestaltet sein, daß der Kreditnehmer den erhaltenen Kredit und die der Nicht-Markt-Institution entstehenden Zinsen zurückzahlen muß, wie dies bei normalen Kreditverträgen der Fall ist und jüngst wieder für den Bildungsbereich vorgeschlagen wurde.[26] Angestrebt werden muß vielmehr eine versicherungstechnische Äquivalenzbeziehung, um die Individuen gegen die materiellen Folgen des Einkommensrisikos abzusichern. Nur unter diesen Bedingungen ist das Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem in der Lage, eine effiziente intertemporale Umschichtung des Lebenseinkommens von der Zukunft in die Gegenwart zu bewerkstelligen und gleichzeitig ein langfristiges finanzielles Gleichgewicht des Systems zu garantieren.

Die Rückzahlung sollte deshalb auch nicht in Form fester Beträge, sondern als bestimmte Quote des laufenden Erwerbseinkommens festgelegt werden. Damit ist sichergestellt, daß die individuelle Belastung durch die Rückzahlung in Phasen geringen Erwerbseinkommens ebenfalls niedrig ist. Aus verteilungspolitischen Gründen liegt es nahe, die Einkommen, die unterhalb einer bestimmten, politisch festzulegenden Grenze liegen, von der Verpflichtung zur Rückzahlung zu befreien. Diese verteilungspolitischen Elemente können als originäre Aufgabe des Staates angesehen und müssen deshalb der Nicht-Markt-Institution über staatliche Zuschüsse erstattet werden. Berücksichtigt man daneben, daß die Individuen in der ersten Zeit der Erwerbstätigkeit im allgemeinen über ein vergleichsweise geringes Einkommen verfügen und die finanziellen Mittel oft für die Gründung einer Familie benötigt werden, muß man einige tilgungsfreie Jahre einführen. Damit verschiebt man aber die finanzielle Belastung in Phasen, in denen die Individuen über höhere Einkommen verfügen.

Von entscheidender Bedeutung dürfte allerdings sein, in welcher Höhe man die sogenannte „opt-out-Klausel" festlegt. Sie bestimmt ganz wesentlich mit, ob und inwieweit überhaupt ein Risikoausgleich zustande kommt und längerfristig ein finanzielles Gleichgewicht realisiert werden kann. Wird sie zu hoch angesetzt, beteiligen sich die guten Risiken nicht. Die Folgen sind ein unzureichender Risikoausgleich, finanzielle Defizite des Kindergeld- und Ausbildungskreditsystems und ungünstigere Konditionen für die schlechteren Risiken. Wird sie demgegenüber zu niedrig angesetzt, entstehen ebenfalls finanzielle Schwierigkeiten, da die zurückfließenden Tilgungsbeträge nicht ausreichen, die zunächst zugesagten monatlichen Kreditbeträge zu finanzieren. In der Folge müssen entweder die Leistungen gekürzt oder die „opt-out-Klausel" angehoben werden.

---

[26] *Oberhauser* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Damit wird auch klar, wo in der Startphase eines solchen Systems die technischen Schwierigkeiten einer effizienten Ausgestaltung liegen. Die staatlichen Instanzen müssen über die Einkommensprofile der Kohorten in etwa Bescheid wissen, um die Kohorten so zu Risikogruppen zusammenzufassen, daß ein effizienter Risikoausgleich bewerkstelligt werden kann. Gleichzeitig müssen sie auch Kenntnisse darüber haben, wie sich die Konditionen des gesamten Systems auf die Einkommensprofile, adverse selection, moral hazard, aber auch das Heiratsverhalten, die Fertilität und das Arbeitsangebot der Frauen selbst auswirken.[27] Da Marktlösungen nicht existieren, werden sich diese Kenntnisse nur über den Mechanismus von Versuch und Irrtum gewinnen lassen. Etwaige finanzielle Defizite in dieser Phase müßten über eine Kreditnahme finanziert und letztlich von den Teilnehmern selbst getragen werden.

Bei einer freiwilligen Mitgliedschaft und einer grundsätzlichen Pflicht zur Rückzahlung des Kredites ist die Frage, wie hoch der monatliche Kreditbetrag in der Zeit der Kindheit und Ausbildung angesetzt werden soll, wesentlich einfacher zu beantworten als im Falle einer zwangsweisen Mitgliedschaft und der Gewährung von Transfers, die nicht oder nur teilweise zurückgezahlt werden müssen. Die Kredithöhe könnte grundsätzlich in das Ermessen des kreditnehmenden Individuums gestellt werden. Wie wir an späterer Stelle aber noch sehen werden, können der Umstand, daß Kinder als Konsumgut angesehen werden, Gefahren des Mißbrauchs durch Eltern und Kreditnehmer bestehen, und die Frage der politischen Durchsetzbarkeit dazu beitragen, die Höhe der Kredite auf die Kosten der Lebenshaltung zu begrenzen.

Schließlich muß auch festgestellt werden, wie die gewährten Darlehen verzinst werden sollen. Wegen der grundsätzlich äquivalenten Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung muß der aufgenommene Kreditbetrag marktäquivalent verzinst werden. Dies erfordert einen variablen, den jeweiligen Verhältnissen auf dem Kapitalmarkt angepaßten Zinssatz. Da der Staat allerdings die Kredite im allgemeinen zu wesentlich günstigeren Konditionen als die Privaten aufnehmen kann, wird der relevante Zinssatz unter dem liegen, den private Kreditnehmer entrichten müssen. Dem Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem entstehen aber auch Aufwendungen für Zinsen, weil sowohl in der Startphase des Systems als auch bei unerwartet zunehmenden Bevölkerungswachstumsraten finanzielle Defizite auftreten, die permanent bzw. temporär kreditär abgedeckt werden müssen. Konsequenterweise muß man den Teilnehmern diese Zinslasten aufbürden. Der Staat könnte sicherlich die Anreize der Individuen, sich an einem solchen System zu beteiligen, erhöhen, wenn er das für die Startphase erforderliche Kapital zur Verfügung stellen würde. Durch den Wegfall der bisherigen staatlichen Leistungen in diesem Bereich würden sich die finanziellen Mehrbelastungen in Grenzen halten.

[27] *Nerlove* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entschließt man sich, ein solches Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem zu installieren, entsteht allerdings ein grundsätzliches Problem. Die Rückzahlungen während einiger Zeit der Erwerbstätigkeit verringern das individuell verfügbare Einkommen. Berücksichtigt man die Steuern und Abgaben, vor allem auch die durch demographische Änderungen in der Zukunft stark steigenden Beiträge zu den Systemen der Sozialen Sicherung, dann kommt eine beträchtliche Belastung des laufenden Einkommens der Erwerbstätigen zusammen. Die hohe monatliche Belastung könnte dazu beitragen, die politische Durchsetzbarkeit eines solchen Systems zu erschweren.

Man sollte sich allerdings darüber im klaren sein, daß die finanziellen Aufwendungen für die Erziehung und Ausbildung der nachwachsenden Generation auch bisher schon getragen werden. Nur sind es heute vorwiegend die Eltern, deren „verfügbares" Einkommen durch die Aufwendungen für die Kinder direkt und über die steuerlichen Belastungen für den Teil der Aufwendungen, die der Staat übernimmt, indirekt gemindert werden. Daneben sind es auch Teile der nachwachsenden Generation selbst, die an den realen Lasten der gegenwärtigen Regelung zu tragen haben. Dies sind alle die Jugendlichen, die wegen Zugangsbeschränkungen zu den Kapitalmärkten nur eine suboptimale Erziehung und Ausbildung erhalten. Würde die Einführung eines solchen Systems das Niveau der finanziellen Belastungen unverändert lassen, käme es nur zu einer anderen Verteilung der bisher schon existierenden Lasten. Die Steuer- und Abgabensätze könnten entsprechend vermindert werden, so daß sich die reale Abgabenbelastung nicht zu ändern braucht. Berücksichtigt man allerdings, daß ein solches System bestehende Unvollkommenheiten auf den Kapitalmärkten verringert, ist damit zu rechnen, daß es zu verstärkten Investitionen in Humankapital kommt. Die gesamten Aufwendungen der Gesellschaft für die Erziehung und Ausbildung der nachwachsenden Generation nehmen zu. Dies erscheint allerdings insofern unproblematisch, als die vermehrten Aufwendungen unmittelbar von denen zu tragen sind, die auch davon profitieren.

D. Welche Schwierigkeiten können bei einem Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem autreten?

Das von staatlicher Seite zu installierende Kindergeld- und Ausbildungskreditsystem, bei dem der Staat als Finanzintermediär auftritt und Teile der intertemporalen Allokationsaufgaben übernimmt, die Kapital- und Versicherungsmärkte offensichtlich nicht leisten können, sollte grundsätzlich eine institutionelle und organisatorische Einheit bilden. Da sich aber die Probleme in den Subsystemen Kindergeld- und Ausbildungskredit in einigen Punkten unterscheiden, erscheint es sinnvoll, mögliche Schwierigkeiten getrennt zu behandeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Welche Probleme können sich bei einem Kindergeldkreditsystem ergeben?

Die Ursprünge eines Kindergeldkreditsystems gehen auf die Vorstellung des sogenannten Drei-Generationen-Vertrags zurück.[28] Diese institutionelle Innovation trägt dazu bei, das vorhandene „intertemporale" Marktversagen zu beseitigen, indem es den Individuen gestattet, Teile ihres Lebenseinkommens von der Phase der Erwerbstätigkeit in die Zeit der Kindheit vorzuverlegen. Mit der Beseitigung der bestehenden allokativen Fehlentwicklungen ist allerdings simultan auch eine verbesserte distributive Situation verbunden. Während bisher die Kinderlasten ungleich über die Gesellschaft verteilt sind, gelingt es nun, diese Lasten gerechter zu verteilen. Da die Individuen ihre Kinderkosten nun zumindest zum Teil selbst tragen, wird die bestehende ungleiche finanzielle Belastung der Familien, die durch die Erziehung und Ausbildung der Kinder entsteht, verringert. Die günstigeren finanziellen Möglichkeiten der Familien, auch in dieser Phase eine vermehrte quantitative und qualitative Nachfrage nach Ausbildung zu entfalten, können neben der Einebnung der Unterschiede in den familialen Periodeneinkommen auch mit dazu beitragen, den Differenzierungsgrad der ungleich verteilten Lebenseinkommen zu vermindern.

Es gibt allerdings eine Reihe möglicher Einwände, die gegen die Einführung eines solchen Systems vorgebracht werden können. Eine erste Schwierigkeit entsteht, weil die Eltern wegen der Entscheidungsunfähigkeit der Kinder für diese entscheiden müssen. Damit stellt sich aber die Frage, inwieweit die Eltern dieses System mißbräuchlich nutzen. Da Kinder in unserer Gesellschaft primär als Konsum- und im Gegensatz zu früheren Zeiten weniger als Investitionsgut angesehen werden,[29] liegt es zunächst nahe zu vermuten, daß die Eltern versuchen könnten, das Kindergeldkreditsystem so zu nutzen, daß sie die finanziellen Mittel nicht für die Investitionen in Humankapital der Kinder, sondern für eigene Zwecke verwenden oder über die effektiven Kinderkosten hinaus finanzielle Mittel in Anspruch nehmen. Es besteht somit die Gefahr negativer externer Effekte zu Lasten der Kinder.

Ein solches Verhalten der Eltern ist zwar nicht auszuschließen, erscheint aber aus mehreren Gründen nicht sehr wahrscheinlich. Zunächst einmal kann man feststellen, daß die Nutzensituation der Kinder das Nutzenniveau der Eltern nicht unbeeinflußt läßt.[30] Im Extremfall werden die Eltern das, was sie nun in der Kindheit an finanziellen Aufwendungen für ihre Kinder sparen, in Form höherer Erbschaften später an die Kinder zurückgeben. Es scheint so, als würde allerdings insoweit ein verteilungspolitisches Problem entstehen, als nur reichere Eltern in der Lage wären, diesen Mechanismus zu nutzen, nicht aber ärmere Eltern.[31] Diese Argumentation ist aber insofern nicht schlüssig, als ärmere

[28] *Schreiber* (1965); *Steden* (1981); *Berthold* (1987).

[29] *Berthold* (1987), S. 13-14.

[30] *Barro* (1978).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eltern ihren Kindern ohne die Kreditnahme in der Kindheit nur einen geringeren Lebensstandard bieten können. Die Einführung eines solchen Systems erhöht somit den Nutzen aller.

Der Anreiz für die Eltern, negative externe Effekte zu Lasten ihrer Kinder zu produzieren, erscheint auch aus einem anderen Grund nicht sehr groß zu sein. Wenn man realistischerweise einmal davon ausgeht, daß sich aus politischen Gründen die Höhe des Kindergeldkredites primär an den direkten Kinderkosten orientieren wird, bleiben die indirekten Kinderkosten in Form der Opportunitätskosten der Aufzucht von Kindern weiterhin auf den Eltern, konkret der Ehefrau lasten. Nur wenn die Höhe des Kindergeldkredites nach oben hin unbeschränkt sein sollte, besteht die Gefahr, daß die Eltern die gesamten Kinderkosten über Kindergeldkredite ihren Kindern aufbürden. Neben der Überlegung, daß die Eltern, sofern sie in ihren Kindern Einkommensverwendung sehen, auf alle Fälle einen Teil der Aufwendungen für die Kinder selbst tragen sollten, spricht nun auch die Möglichkeit eines möglichen Mißbrauchs durch „egoistische" Eltern dafür, die Höhe des Kredites nach oben zu begrenzen.

Neben dem Problem des elterlichen Mißbrauchs muß sich ein Kindergeldkreditsystem auch mit den Schwierigkeiten herumschlagen, die aus der Möglichkeit der „adverse selection" und der Gefahr des „moral hazard" entstehen. Allerdings ist die Gefahr des „moral hazard" bei einem solchen System, das sich auf die Phase der Kindheit bezieht, unbedeutend. Es gewinnt vor allem in der Phase der Ausbildung nach der Sekundarstufe I an Bedeutung und kann somit ebenfalls in einem Ausbildungskreditsystem zum Problem werden.

Ganz anders stellt sich das Problem der „adverse selection" in einem Kindergeldkreditsystem dar. Es ist denkbar, daß reichere Eltern der Meinung sein könnten, daß ihre Kinder wiederum hohe Einkommen erzielen werden. Damit besteht für sie kein Anreiz, sich an diesem System zu beteiligen. Die Folge dieser „adverse selection" ist, daß ein effizienter Risikoausgleich nicht zustande kommt. Es existieren nun aber mindestens zwei Argumente, die diese Kritik relativieren. Zunächst einmal kann man nicht davon ausgehen, daß reichere Eltern sich nicht beteiligen. In der Phase der Kindheit ist es im allgemeinen noch nicht unbedingt abzusehen, auf welcher Seite des Lebens die Kinder in der Zukunft stehen werden. Die Entscheidung für oder gegen eine Beteiligung an diesem System hängt somit primär von der Risikoneigung der Eltern ab. Dennoch wird man trotz des „Schleiers der Unwissenheit" zugeben müssen, daß die Risikoneigung reicherer Eltern höchstwahrscheinlich höher liegt als die ärmerer Eltern.

Damit ist aber das letzte Wort über das Ausmaß an „adverse selection" noch nicht gesprochen. Es ist nämlich denkbar, daß die Höhe der zukünftigen

[31] *Lüdeke* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Einkommen der Kinder in starkem Maße davon abhängt, wie sich die Wettbewerbssituation zwischen den Kindern gestaltet.[32] Wenn nun aber aufgrund dieses Systems ärmere Eltern vermehrt in der Lage sind, in die Qualität ihrer Kinder zu investieren, verbessert sich deren relative Wettbewerbsposition in der Zeit der Erwerbstätigkeit. Den reicheren Eltern wird deshalb oft keine andere Wahl bleiben, als nachzuziehen, wenn sie die Position ihrer Kinder im Wettbewerb mit anderen nicht verschlechtern wollen. Berücksichtigt man diese zusätzliche Unsicherheit, dann ist damit zu rechnen, daß immer größere Teile reicherer Eltern die Leistungen des Systems in Anspruch nehmen werden. Das bestehende „Mittelstandsloch" im Bereich der Finanzierung der Hochschulausbildung[33] deutet darauf hin, daß diese Überlegungen einen sehr realen Hintergrund haben.

Im Gegensatz zu reicheren gehen ärmere Eltern mit der Aufnahme von Krediten für ihre Kinder de facto kein Risiko ein. Es kann zwar sein, daß ihre Kinder später, wenn sie erfolgreich sind, mehr zurückzahlen müssen, als sie an Krediten erhalten haben. Verglichen mit der bisherigen Situation, in der es ihnen an finanziellen Möglichkeiten mangelt, in ausreichender Form in die Qualität von Kindern zu investieren, erhalten sie nun die Chance dazu. Die Gefahr einer steigenden zukünftigen intragenerativen Wettbewerbsintensität trägt schließlich mit dazu bei, daß sie die angebotenen finanziellen Mittel in Anspruch nehmen müssen, wollen sie nicht die relative Einkommenssituation ihrer Kinder in der Zukunft verschlechtern.

Dieser Effekt kann aber möglicherweise dadurch gemindert werden, daß in den unteren Einkommensschichten sogenannte Abschreckungseffekte entstehen, die dazu beitragen, daß gerade ärmere Eltern ihren Kindern hohe zukünftige finanzielle Belastungen von einem im Durchschnitt allerdings höheren Einkommen als das der Eltern ersparen wollen. Ein solches Verhalten scheint auf den ersten Blick nicht von der Hand zu weisen zu sein, sind doch die Mitglieder der unteren Einkommensschichten vergleichsweise risikoscheu. Das Gewicht dieses Arguments schwindet aber, wenn man berücksichtigt, daß das Risiko, beruflich erfolglos zu bleiben, aber gleichzeitig hoch verschuldet zu sein, wegen der „erfolgsabhängigen" Rückzahlungsmodalitäten faktisch nicht besteht. Wenn wir annehmen, daß sich auch ärmere Eltern rational entscheiden, werden sie die möglichen Nettoerträge einer besseren Ausbildung in ihr Kalkül miteinbeziehen. Die Abschreckungseffekte eines kreditär finanzierten Kindergeldes können unter diesen Bedingungen nicht sehr groß sein.[34]

Diese Überlegungen zeigen, daß man zumindest a priori nicht behaupten kann, bei der Inanspruchnahme eines Kindergeldkreditsystems existiere ein Bias

[32] *Bernstam* (1986).

[33] *Oberhauser* (1987).

[34] *Craven / Dick / Wood* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zugunsten ärmerer Eltern und Kinder mit im Durchschnitt geringerem Einkommen. Ob und in welchem Ausmaß solche „adverse-selection"-Effekte bestehen, die einen effizienten Risikoausgleich ungleich schwerer machen, kann nur ermittelt werden, indem man über den Prozeß von Versuch und Irrtum herauszufinden sucht, wie die Konditionen des Kindergeldkreditsystems gestaltet werden müssen, um die Möglichkeit der „adverse selection" möglichst gering zu halten.

II. Welche Schwierigkeiten können sich bei einem Ausbildungskreditsystem einstellen?

Ein Ausbildungskreditsystem kann sowohl die finanzielle Grundlage für die Phase der Berufs- als auch der Hochschulausbildung bilden. Während die Elemente und möglichen Probleme eines solchen Systems im Fall der post-schulischen Ausbildung an Hochschulen denen eines Kindergeldkreditsystems stark ähneln, muß ein Kreditsystem für die berufliche Ausbildung nicht nur etwas anders aufgezogen werden, auch die Probleme sind im allgemeinen etwas anders gelagert.

Die primären Probleme im Falle eines Ausbildungskreditsystems für die Hochschulausbildung sind in der schon angesprochenen Möglichkeit der „adverse selection" und der Gefahr des „moral hazard" zu sehen. Während sich die Problematik der „adverse selction" auch im Falle der Ausbildung nicht grundsätzlich von der der Kindheit unterscheidet, kann die Gefahr des „moral hazard"[35] in einem Ausbildungskreditsystem an Bedeutung gewinnen. Es besteht bei den notwendigen Rückzahlungsmodalitäten die Gefahr, daß die Individuen finanziell weniger ergiebige Ausbildungsgänge wählen und die Dauer der Ausbildung verlängern. Sofern die Rückzahlung der Kredite an das zukünftige Einkommen gekoppelt ist, können sie auf diese Weise den Tilgungsbetrag verringern. Dieses „moral-hazard"-Verhalten kann verstärkt werden, wenn die Individuen die Rückzahlungsbeträge als Steuer auf ihr Einkommen empfinden und in der Phase der Erwerbstätigkeit vermehrt Freizeit nachfragen und weniger Arbeit anbieten. Dieses Problem ist wie überall, wo „moral hazard" auftaucht, wohl nur dadurch zu lösen, daß man die Trittbrettfahrer stärker an den Folgen ihres Tuns beteiligt. Eine Art der „Selbstbeteiligung" läge sicherlich darin, Individuen mit überlangen Ausbildungszeiten stärker zur Kasse zu bitten.

Allerdings sollte man diesem Aspekt keine allzu große Bedeutung beimessen. Eine wegen besserer Verfügbarkeit über finanzielle Mittel stärkere Nachfrage nach post-schulischer Ausbildung ist nicht a priori negativ zu beurteilen. Sofern das Ausbildungskreditsystem keine interpersonellen Umverteilungselemente enthält, wird das System der relativen Preise nicht negativ tangiert. Es fallen nur die bestehenden Rationierungsschranken auf den Kapitalmärkten. Die dadurch

[35] *Nerlove* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ausgelöste Mehrnachfrage nach Ausbildung ist nicht suboptimal. Ähnlich ist das Problem zu sehen, daß die Abgabenbelastungen im Falle der Rückzahlung zu Ausweichreaktionen führen. Auch hier gilt: Solange das Ausbildungskreditsystem keine interpersonellen Umverteilungselemente enthält und die Wirtschaftssubjekte über einen etwas längerfristigen Zeithorizont verfügen, ist eine steigende Nachfrage nach Freizeit nicht zu erwarten. Die Frage der politischen Durchsetzbarkeit kann allerdings dazu beitragen, daß man nicht bereit ist, für „ewige Studenten" die finanzielle Basis zu schaffen. Man wird deshalb um eine Entscheidung, wie lange kreditär auf finanzielle Mittel zurückgegriffen werden kann, nicht herumkommen.

Das Ausbildungskreditsystem im Falle der Berufsausbildung benötigt grundsätzlich keinen solchen staatlichen institutionellen Rahmen, es kann auch auf privatwirtschaftlicher Basis entstehen.[36] Der Arbeitgeber bietet in einem solchen Falle die berufliche Ausbildung nicht nur kostenlos an, er gewährt dem Auszubildenden auch noch ein Einkommen, das sich nicht an der relativ geringen individuellen Wertschöpfung, sondern allein am Bedarf orientiert. Der ausbildende Arbeitgeber wird sich offensichtlich nur zu solchen Leistungen bereit finden, wenn er damit rechnen kann, daß er die aufgewandten finanziellen Mittel zu einem späteren Zeitpunkt von den heute Begünstigten zurückerhält. Bleiben diese Arbeitnehmer in seinem Betrieb, gelingt die Rückzahlung über eine Entlohnung, die so lange unterhalb der individuellen Wertschöpfung liegt, bis der Ausbildungskredit getilgt ist. Da allerdings mit der Möglichkeit gerechnet werden muß, daß Arbeitnehmer nach der Lehre oder vor der vollständigen Rückzahlung des unternehmerischen Ausbildungskredits den Betrieb verlassen, wird eine solche Lösung nur dann Bestand haben, wenn der ausbildende Betrieb eine sogenannte „Transferentschädigung" bei einem Wechsel des Arbeitsplatzes verlangen kann.

Diese knappen Überlegungen zeigen, daß es grundsätzlich nicht notwendig ist, auf staatliche Institutionen zurückzugreifen, um zu einer individuell befriedigenden intertemporalen Umschichtung des Lebenseinkommens zu gelangen. Das Problem „intertemporalen" Marktversagens muß offensichtlich nicht auftreten, wenn ganz bestimmte rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen erfüllt sind. Von Interesse ist dabei, daß diese Lösung nicht nur pareto-optimal ist, sondern auch die verteilungspolitischen Anforderungen der individuellen Chancengerechtigkeit und Bedarfsdeckung erfüllt. Der Zielkonflikt zwischen Allokation und Verteilung kann somit offensichtlich bei anreizkompatiblen Instrumenten auch über den Marktmechanismus vermindert werden.

Eine solche „idealtypische" Lösung wird allerdings daran scheitern, daß die Gesellschaft wohl primär aus ethischen Überlegungen grundsätzlich nicht bereit

[36] *Schellhaß* (1979 u. 1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sein wird, die Einführung einer „Transferentschädigung" bei einem Arbeitsplatzwechsel zu akzeptieren. Damit wird aber der Arbeitgeber auch nicht mehr gewillt sein, die Ausbildung vorzufinanzieren. Er wird die Auszubildenden wieder nach ihrer Wertschöpfung entlohnen. Es ist somit klar, daß es einer institutionellen Innovation bedarf, um die Lücken in der Bedarfsdeckung über intertemporale Umschichtungen des Lebenseinkommens zu schließen. Ein Ausbildungskreditsystem sorgt für diese Umschichtung und schießt den Differenzbetrag zwischen individueller Wertschöpfung und den benötigten Mitteln für den Lebensunterhalt zu, indem es einen Ausbildungskredit gewährt. Die Schwierigkeiten und Probleme eines solchen Systems für die berufliche Ausbildung unterscheiden sich darüber hinaus nicht von denen der Hochschulausbildung.

E. Können institutionelle Innovationen auf Kapital- und Versicherungsmärkten die Einkommensverteilung gleichmäßiger gestalten?

Wenn es richtig ist, daß sich verteilungspolitische Aktivitäten nicht allein an Perioden-, sondern verstärkt an den Lebenseinkommen ausrichten sollen, nur unvollkommen funktionierende Kapital- und Versicherungsmärkte die Ungleichheiten in der Einkommensverteilung beträchtlich vergrößern und man mit dem traditionellen verteilungspolitischen Instrumentarium eine gerechtere Einkommensverteilung nicht herbeiführen kann und die allokativen Ergebnisse des Marktes beeinträchtigt, ist es höchste Zeit, nach neuen Lösungsmöglichkeiten Ausschau zu halten. Die staatliche Einrichtung einer Nicht-Markt-Institution im Bereich der Familien- und Bildungspolitik, mit der ein gravierender Mangel der Kapital- und Versicherungsmärkte — eine bedarfsadäquate Umschichtung des Lebenseinkommens zu ermöglichen — beseitigt werden kann, könnte ein solches Instrument einer neuen Verteilungspolitik sein. Diese institutionelle Innovation im Bereich der Verteilungspolitik hätte nicht nur den Vorteil, daß die angestrebten Ziele besser erreicht und die eingesetzten finanziellen Ressourcen effizienter verwandt würden, sie wäre auch anreizkompatibel und würde somit die negativen Sekundärwirkungen auf die allokativen Ergebnisse des Marktes beträchtlich vermindern. Damit könnte der seit den Zeiten der Kathedersozialisten bekannte Makel der traditionellen Sozialpolitik, einen permanenten Kampf gegen die Kräfte des Marktes führen und Effizienzverluste in Kauf nehmen zu müssen, zumindest teilweise getilgt werden.

Literatur

Albers, W. (1982): Soziale Sicherung. Konstruktionen für die Zukunft. Stuttgart 1982.

Becker, G. S. / *Lewis*, H. G. (1973): On the Interaction between the Quantity and Quality of Children, in: *Schultz*, T. W. (Hrsg.): Economics of the Family. Chicago u. a. 1974, S. 81-96.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Becker, G. S. / *Thomes*, N. (1976): Child Endowments and the Quantity of Children, in: Journal of Political Economy 84 (1976), S. S143-S162.

Bernstam, M. (1986): Competitive Human Markets, Interfamily Tranfers, and Below-Replacement Fertility, in: Population and Development Review (Supplement) 12 (1986), S. 111-136.

Berthold, N. (1987): Umschichtung des Lebenseinkommens als verteilungspolitische Aufgabe der Familienpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 203 (1987), S. 12-25.

Berthold, N. / *Külp*, B. (1987): Rückwirkungen ausgewählter Systeme der Sozialen Sicherung auf die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft. Berlin 1987.

Craven, B. / *Dick*, B. / *Wood*, B. (1987): Education, in: *Roper*, B. / *Snowdown*, B. (Hrsg.): Markets, Intervention and Planning. London u. a. 1987, S. 258-288.

Dresch, S. P. / *Goldberg*, R. D. (1972): Variable Term Loans for Higher Education — Analytics and Empirics, in: Annals of Economic and Social Measurement 1 (1972), S. 59-92.

Eekhoff, J. (1987): Wohnungsmarkt und Bodenmarkt. Tübingen 1987.

Engels, W. (1988): Zur Begründung und zur Utopie des Wohlfahrtsstaates, in: *Rolf*, G. u. a. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung — Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Verteilungssysteme. Frankfurt u. a. 1988, S. 321-338.

Friedman, M. (1953): Choice, Chance, and the Personal Distribution of Income, in: Journal of Political Economy 61 (1953), S. 277-290.

Hanushek, E. A. (1987): The Trade-off Between Child Quantity and Quality: Some Empirical Evidence. Rochester Center for Economic Research. Working Paper No. 97 (August 1987).

Holzmann, R. (1984): Lebenseinkommen und Verteilungsanalyse. Berlin 1984.

Holzmann, R. (1988): Konsequenzen einer Berücksichtigung von Marktunvollkommenheiten bei der Messung und Analyse von Lebenseinkommensverteilungen und staatlicher Interventionen, in: *Rolf*, G. u. a. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung — Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Verteilungssysteme. Frankfurt u. a. 1988, S. 85-97.

Knappe, E. (1980): Einkommensumverteilung in der Demokratie. Freiburg 1980.

Kronberger Kreis (1984): Mehr Markt in der Wohnungswirtschaft, in: Kronberger Kreis: Mehr Mut zum Markt: Handlungsaufforderungen. Stuttgart, S. 182-216.

Külp, B. (1975): Umverteilung zugunsten der nicht ganz Armen und zu Lasten der nicht ganz Reichen?, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Festschrift für Th. Pütz. Berlin 1975, S. 227-241.

Lampert, H. (1986): Ordnungspolitische und verteilungspolitische Aspekte der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Lampert*, H. / *Wingen*, M.: Familien und Familienpolitik — Bestandsaufnahme und Perspektiven. Köln 1986, S. 9-49.

Lessard, D. / *Modigliani*, F. (1977): Inflation and Residential Financing: Problems and Potential Solutions, in: *Buckley*, R. M. u. a. (Hrsg.): Capital Markets and the Housing Sector. Cambridge, Mass. 1977, S. 217-249.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lott, J. R. (1987): Why is education publicly provided? A critical survey. Hoover Institution. Working Papers in Economics E-87-32.

Lüdeke, R. (1985): Theorie der staatlichen Bildungsfinanzierung im Rahmen einer Theorie der Staatsaufgaben, in: *Brinkmann*, G. (Hrsg.): Probleme der Bildungsfinanzierung. Berlin 1985, S. 57-156.

Nerlove, M. (1975): Some Problems in the Use of Income-contingent Loans for the Finance of Higher Education, in: Journal of Political Economy 83 (1975), S. 157-183.

Oberhauser, A. (1985): Die Ungereimtheiten des dualen Systems, in: Sozialer Fortschritt 34 (1985), S. 15-20.

Oberhauser, A. (1987): Bildungsdarlehen. Möglichkeiten einer kreditären Vorfinanzierung von Ausbildungsaufwendungen. Bonn 1987.

Okun, A. M. (1975): Equality and Efficiency. The Big Tradeoff. Washington 1975.

Rehn, G. (1972): Die Gesellschaft der freien Wahl, in: *Külp*, B. u. a. (Hrsg.): Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik. Berlin 1972, S. 317-351.

Samuelson, P. A. (1958): An Exact Consumption Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of money, in: Journal of Political Economy 66 (1958), S. 467-482.

Schellhaaß, H.-M. (1979): Vorverlagerung von Einkommen in frühere Perioden, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 194 (1979), S. 237-253.

Schellhaaß, H.-M. (1988): Arbeitsmarktkompatible Versicherungssysteme, in: *Rolf*, G. u. a. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung — Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme. Frankfurt u. a. 1988, S. 99-115.

Schreiber, W. (1965): Kindergeld im sozio-ökonomischen Prozeß. Familienlastenausgleich als Prozeß zeitlicher Kaufkraftumschichtung im Individualbereich. Köln 1965.

Shell, K. (1970): Notes on the Educational Opportunity Bank, in: National Tax Journal 23 (1970), S. 214-220.

Shell, K. u. a. (1968): The Educational Opportunity Bank: An Economic Analysis of Contingent Repayment Loan Programs for Higher Education, in: National Tax Journal 21 (1968), S. 2-45.

Sinn, H. W. (1988): Die Grenzen des Versicherungsstaates — Theoretische Bemerkungen zum Thema Einkommensverteilung, Versicherung und Wohlfahrt, in: *Rolf*, G. u. a. (Hrsg.): Sozialvertrag und Sicherung — Zur ökonomischen Theorie staatlicher Versicherungs- und Umverteilungssysteme. Frankfurt u. a. 1988, S. 65-84.

Steden, W. (1981): Die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik — Vermögenstheoretische Implikationen, in: Finanzarchiv N. F. 39 (1981), S. 408-461.

Thurow, L. (1969): The Optimum Lifetime Distribution of Consumption Expenditures, in: American Economic Review 59 (1969), S. 324-330.

Timmermann, D. (1985): Gebührenfinanzierung der Hochschulausbildung: allokative und distributive Aspekte, in: *Brinkmann*, G. (Hrsg.): Probleme der Bildungsfinanzierung. Berlin 1985, S. 157-208.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weizsäcker, C. C. v. (1975): Hochschulstruktur und Marktsystem, in: *Lohmar*, U. u. a. (Hrsg.): Die deutsche Hochschule zwischen Numerus clausus und Akademikerarbeitslosigkeit — Der doppelte Flaschenhals. Hannover u. a. 1975, S. 306-324.

Weyers, G. / *Oberhauser*, A. (1984): Kumulationsabbau bei den Sozialleistungen. Berlin 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 3

Außenwirtschaft

Leitung: Hans-Jürgen Vosgerau, Konstanz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Freihandel im Widerstreit zu protektionistischen Bestrebungen

Von *Heinz-Dieter Smeets*, Bayreuth

A. Die Reintegration der Bundesrepublik in die Weltwirtschaft

Seit der Weltwirtschaftskrise in den Jahren 1929 bis 1932 sah sich der internationale Handel zunehmend protektionistischen Strömungen ausgesetzt. Diese Entwicklung setzte sich dann besonders im nationalsozialistischen Deutschland in immer stärkerem Maße fort, so daß noch in der ersten Nachkriegszeit ein nahezu totales Außenhandelsmonopol bestand. Eine entscheidende Wende brachten erst die Währungsreform vom Juni 1949 und die ordnungspolitischen Reformen, die die volkswirtschaftliche Koordination und Steuerung wieder möglichst weitgehend wettbewerblichen Marktprozessen anvertrauten. Hiervon ausgenommen blieb zwar zunächst der gesamte Außenwirtschaftsbereich, doch die Signalwirkung der Knappheitspreise ließ auch die Kontakte zum Ausland wieder aufleben. Man wagte aber zunächst nicht, die Devisenbewirtschaftung aufzuheben.

Mit der Gründung der Bundesrepublik gingen die Zuständigkeiten für die Devisenbewirtschaftung und für die Außenhandelssteuerung weitgehend auf deutsche Behörden über. Noch im Oktober 1949 trat die Bundesrepublik der OEEC bei. Ihr Ziel bestand darin, mit Hilfe des European Recovery Program die nach dem Zweiten Weltkrieg zerrütteten Volkswirtschaften Westeuropas wieder aufzubauen. Dies wollte man insbesondere durch eine Liberalisierung des innereuropäischen Waren- und Dienstleistungsverkehrs und durch die Wiederherstellung der Konvertibilität der europäischen Währungen erreichen. Damit waren die Weichen gestellt, um die Außenwirtschaft in die marktwirtschaftliche Ordnung der Bundesrepublik einzugliedern und die wirtschaftlichen Vorteile eines freien internationalen Handels zu nutzen.

Trotz aller Anstrengungen und Erfolge in der außenwirtschaftlichen Liberalisierung zeigte sich ein „harter Kern" mengenmäßigen Protektionismus — auf den sich die Liberalisierungsbemühungen im Rahmen der OEEC zunächst einmal richteten — als äußerst widerstandsfähig. Es gelang nur teilweise, auch ihn allmählich aufzulösen. Nachdem sich die deutsche Zahlungsbilanzsituation schnell und merklich gebessert hatte und die Devisenreserven laufend anwuchsen, erklärte der IWF ausgangs des Jahres 1956 gegenüber dem GATT, dem die Bundesrepublik seit 1951 angehört, daß die verbliebenen quantitativen Restriktionen aus währungspolitischen Gründen nicht mehr gerechtfertigt seien. Nach

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

den Bundestagswahlen von 1957 kündigte die Bundesregierung in den GATT-Verhandlungen an, die Liberalisierung zügig voranzutreiben. Trotz weiterer Verhandlungen blieben aber zwanzig industrielle Güterpositionen, vor allem für Textilien und keramische Waren, sowie eine Anzahl land- und ernährungswirtschaftlicher Erzeugnisse — unter ihnen alle Marktordnungsprodukte — ohne feste Liberalisierungszusage. Außerdem wurde 1958 die Steinkohleeinfuhr entliberalisiert. Dieser „harte Kern" an quantitativen Einfuhrbeschränkungen hat sich bis heute als politisch unanfechtbar erwiesen.

In den Zeiten der Devisenbewirtschaftung erreichten und übertrafen die Schutzwirkungen der Zölle nur in ganz wenigen Fällen den Protektionsgrad der Kontingente, so daß die Zölle gewöhnlich allein den Effekt hatten, primäre Kontingentsrenten ganz oder teilweise abzuschöpfen. Im Zuge der Liberalisierung änderte sich die Situation jedoch schlagartig, weil die Zölle nun aus ihrem Schattendasein heraustraten und ihr bislang latenter Protektionsgrad effektiv wurde. Auf der dritten Zollkonferenz des GATT in Torquay während der Jahre 1950/51 war die Bundesrepublik erstmals vertreten und kam in den Genuß zahlreicher Zollsenkungen und Zollbindungen. Weitere Zollkonzessionen erhielt sie über die multilaterale Meistbegünstigung. Erst im Jahre 1956 trat in Genf wieder eine Zollkonferenz zusammen. Nicht zuletzt aufgrund der Verhandlungstechnik (zweiseitiges Aushandeln) fiel das Konferenzergebnis jedoch kläglich aus. Demgegenüber waren die autonomen Zollreduktionen der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt qualitativ viel bedeutsamer. Diese einseitigen Zollermäßigungen der Jahre 1955 bis 1957 waren Beweise für eine in der Tendenz unbezweifelbar liberale deutsche Zollpolitik, deren treibende Kraft das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard war.

Den Ausgang der fünfziger Jahre und die sechziger Jahre prägten der Aufbau europäischer Freihandelsgebiete und das Streben, so die handelspolitische Stagnation der vorausgegangenen Jahre zu überwinden. Es kam zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl im Jahre 1952 und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahre 1958. Dabei entspringt die handelspolitische Grundstruktur der EWG der Schaffung eines wettbewerblich geordneten Freihandelsraums, die jedoch bis heute nicht abgeschlossen wurde.

Der Zusammenschluß zu einer Zollunion ist von der grundsätzlichen GATT-Regel der Nichtdiskriminierung ausgenommen. Wie eindringlich die USA auch immer die politische und wirtschaftliche Integration Europas unterstützten und förderten, waren sie dennoch bestrebt, die handelspolitische Diskriminierung durch die EWG möglichst abzuschwächen. Eine frühe Bewährungsprobe für die liberale Handelspolitik der EWG nach außen kam in der Dillon-Runde des GATT (1960-62), als die zügige Harmonisierung des Außenzolltarifs die Mitgliedsländer zwang, lange vor der formalen Übertragung der handelspolitischen Zuständigkeiten auf die EWG weitgehend geschlossen zu verhandeln. Doch obgleich sich zeigte, daß die EWG grundsätzlich eine GATT-konforme Handelspolitik einschlug und zumindest im gewerblichen Bereich im großen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und ganzen keinen protektionistischen Kurs verfolgte, gelangen nur geringfügige Zollermäßigungen. Der größte Erfolg im Rahmen des GATT-Zollabbaus war vielmehr der Kennedy-Runde (1964-1967) beschieden. Mit ihr gelang es, trotz erheblicher Probleme bei der Aushandlung äquivalenter Zollzugeständnisse und trotz des Nebeneinanders von Außen-Zollharmonisierung in der EWG sowie Kennedy-Runde Vereinbarungen zu treffen, die noch bestehenden Zölle bis zum 1. Januar 1972 um durchschnittlich ein Drittel zu senken.

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß die fünfziger und sechziger Jahre sowohl international — insbesondere durch den dominierenden Einfluß der USA — als auch in der Bundesrepublik von der Überzeugung geprägt waren, daß, ebenso wie die Marktwirtschaft im nationalen Rahmen besonders geeignet ist, einzelwirtschaftliche Interessen sowie Verfügungsrechte zu koordinieren und damit ein Maximum an wirtschaftlichen Leistungen hervorzubringen, der Freihandel für die Weltwirtschaft dasjenige internationale Ordnungssystem darstellt, das den größten Wohlstand *aller* am Handel beteiligten Länder garantiert. Die Reintegration der Bundesrepublik in die Weltwirtschaft fiel also zusammen mit einer der wenigen Phasen, in denen die Freiheit des internationalen Handels nach und nach in vielen Bereichen seine volle Effizienz entfalten konnte und damit zu einer Quelle ungeahnter Wohlfahrtssteigerung wurde.

Doch seit dem Beginn der siebziger Jahre sieht sich der internationale Freihandel erneut immer stärkeren Angriffen ausgesetzt. Hiervon blieb nicht einmal die Europäische Gemeinschaft verschont. Denn einer engeren Zusammenarbeit auf währungspolitischem Gebiet stehen zunehmend Handelsbeschränkungen in Form nicht-tarifärer Handelshemmnisse gegenüber. Zu dieser Art der Handelsbeschränkungen, zu der insbesondere der administrative Protektionismus sowie die „freiwilligen" Exportselbstbeschränkungsabkommen zählen, ist man übergegangen, weil die Erfolge des GATT einen Rückgriff auf Zölle und Kontingente nahezu unmöglich machen. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse sind es aber auch, die immer mehr tagtäglich den internationalen Güteraustausch zwischen den großen Handelsblöcken USA, Japan und Europa behindern. Doch nicht nur die Instrumente, sondern auch die Motive des Protektionismus haben sich im Laufe der Jahre gewandelt. War es nach dem Zweiten Weltkrieg in Deutschland insbesondere der Mangel an Devisenreserven, der die Verantwortlichen vor einem freien internationalen Handel zurückschrecken ließ, so stehen heute eher Strukturprobleme und damit verbundene Beschäftigungsfragen im Vordergrund.

B. Die handelspolitische Entwicklung der siebziger und achtziger Jahre

Spätestens seit Mitte der siebziger Jahre läßt sich jedoch ein deutlicher Anstieg protektionistischer Maßnahmen in der Weltwirtschaft beobachten.[1] Dabei

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rückten immer stärker solche Maßnahmen in den Vordergrund, die am Handelsumfang ansetzen, und dort wiederum insbesondere nicht GATT-sanktionierte Praktiken, die ein (regional) selektives Vorgehen ermöglichen.[2] Dabei können diskriminierende quantitative Restriktionen auf folgenden Grundlagen beruhen:

— Diskriminierende Quoten, weil die Handelspartner nicht dem GATT angehören. Das galt oder gilt immer noch insbesondere für:

  • Taiwan

  • Thailand (bis 1982) und

  • osteuropäische Länder, mit denen die EG zum Teil Abkommen geschlossen hat, die ein solches Vorgehen ausdrücklich ermöglichen.

— Diskriminierende Quoten aufgrund von Sonderregelungen. Hierzu zählen insbesondere:

  • Die Freihandelsabkommen zwischen der EG und den EFTA-Staaten und die darin enthaltenen Schutzklauseln.

  • Artikel XXXV GATT, der die Nichtanwendung des Abkommens gegenüber neuen Mitgliedern regelt. Hiervon sah sich in der Vergangenheit insbesondere Japan betroffen.[3]

— Exportselbstbeschränkungsabkommen, deren Verbot im GATT-Vertrag nicht ausdrücklich niedergelegt ist.

In den USA versuchte man sogar — wie die neuesten Entwicklungen belegen —, unter dem Stichwort ‚Reziprozität' eine zunehmend bilateral ausgerichtete Handelspolitik zu rechtfertigen. Dabei unterscheidet sich das neue Konzept der Reziprozität in dreifacher Hinsicht von dem traditionellen GATT-Prinzip:[4]

— Das traditionelle Konzept basiert auf multilateralen Überlegungen, während das neue Konzept deutlich bilaterale Züge aufweist.

— Dem traditionellen Konzept lag eine Gesamtbetrachtung des internationalen Handels zugrunde, während im Mittelpunkt des neuen Konzepts ein sektoraler Vergleich steht. Faßt man diese beiden Punkte zusammen, so kann man sagen, daß das traditionelle Konzept der Reziprozität die unbedingte Meistbegünstigung zwar in die Nähe der bedingten Meistbegünstigung rückt. Das neue Konzept hingegen führt geradewegs in den Bilateralismus.

---

[1] *Nowzad* (1978), S. 2ff.

[2] *Kostecki* (1987).

[3] *Dam* (1977), S. 348.

[4] *Cline* (1983), S. 122f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Das neue Konzept versucht ferner, zusätzliche Handelsbeschränkungen gegenüber solchen Ländern aufzubauen, deren Verhalten man aus handelspolitischer Sicht als ‚unfair' betrachtet. Cline spricht daher auch von einer „aggressiven" Strategie im Gegensatz zur traditionellen „passiven" Reziprozität. Eine solche aggressive Strategie ist um so bedenklicher, als die ökonomische Theorie herausgefunden hat, daß handelspolitische Vergeltungsstrategien dann langfristig den Handel nahezu zum Erliegen bringen, wenn man diesen handelspolitischen Streit mit mengenmäßigen Beschränkungen austrägt,[5] wie sie heute den Regelfall bilden.

Von dieser allgemeinen Entwicklung hat sich auch die Bundesrepublik Deutschland nicht grundsätzlich abkoppeln können. Dabei gilt es zu bedenken, daß die handelspolitische Zuständigkeit der Mitgliedsländer zwar grundsätzlich auf die EG übergegangen ist. Gleichwohl verblieb den einzelnen EG-Ländern ein nicht unerheblicher nationaler Autonomiespielraum, der sich insbesondere auf nicht-tarifäre Handelshemmnisse erstreckt. Die Zollstruktur läßt sich demgegenüber als Ausdruck des handelspolitischen Interesses aller Mitgliedsländer interpretieren.[6] Da die Entwicklung der Zölle jedoch in starkem Maße der GATT-Aufsicht unterliegt und zudem ein sehr niedriges Niveau erreicht hat, erscheint es kaum verwunderlich, daß in diesem Bereich der Handelspolitik während der siebziger und frühen achtziger Jahre keine signifikanten Veränderungen zu beobachten waren. Zugenommen haben aber auch in der Bundesrepublik die (regional) selektiven Maßnahmen, zu denen neben Kontingenten und Exportselbstbeschränkungsabkommen auch die Anti-Dumping-Maßnahmen zählen.[7] Obgleich Anti-Dumping-Maßnahmen durch das GATT ausdrücklich erlaubt sind, tragen sie gleichwohl deutlich protektionistische Züge. Die Definition des Dumping im GATT erfaßt nämlich den weit verbreiteten Tatbestand der Preisdifferenzierung, der jedoch aus ökonomischer Sicht keineswegs eine ‚unfaire' Strategie darstellt. Empirische Untersuchungen haben zudem ergeben, daß allein die Einleitung eines Anti-Dumping-Verfahrens schon eine erhebliche handelsbeschränkende Wirkung durch die damit verbundene Ungewißheit ausübt und oftmals zu ‚freiwilligen' Preisanpassungen führt, und zwar auch dann, wenn gar keine endgültige Entscheidung gefällt wird.[8]

Die zuvor geschilderte Entwicklung deutet darauf hin, daß ein Abweichen von der Meistbegünstigung beim internationalen Handel mittlerweile eher die Regel als die Ausnahme darstellt.[9] Es scheint sich folglich eine immer stärkere Tendenz zur regionalen Selektivität, also vom multilateralen Handel hin zum Bilateralismus, herauszubilden. Dabei zeichnet sich der multilaterale Handel

---

[5] *Rodriguez* (1974).

[6] *Klepper / Weiss / Witteler* (1987), S. 176.

[7] Ebd., S. 181 f.

[8] *Destler* (1986), S. 131 f.

[9] *Pomfret* (1985), S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insbesondere dadurch aus, daß die grenzüberschreitenden Güter- und Dienstleistungsströme lediglich im Gesamtergebnis ausgeglichen sein müssen. Es kann also zwischen einzelnen Ländern oder Regionen durchaus zu erheblichen negativen oder positiven Salden der Leistungsbilanz kommen.[10] Deren Ausmaß ist jedoch insofern unbedeutend, als sich bei voller Konvertibilität im Idealfall ein Gleichgewicht durch die Summe aller aktiven und passiven Konten ergibt. Nimmt man hingegen eine bilaterale Ausrichtung des Handels vor, dann entfällt diese Möglichkeit der Verrechnung, und als Folge ist nicht nur eine Schrumpfung des internationalen Austauschvolumens meistenteils auf die kürzere Seite der Bilanz, sondern auch eine Einschränkung der Konvertibilität unabwendbar. All dies mindert die Effizienz der internationalen Arbeitsteilung, weil es das Preisgefüge der internationalen Wirtschaftsbeziehungen verzerrt sowie unmittelbar oder mittelbar die internationale Produktionsstruktur negativ beeinflußt. Mit zunehmender Dauer nehmen die effizienzmindernden Wirkungen bilateraler Handelsbeziehungen noch zu, weil die Reagibilität der Anpassung auf Datenänderungen spürbar herabgesetzt wird. Bilaterale Überlegungen stellen nämlich ein statisches Konzept dar und stehen somit ständig in der Gefahr, Ausmaß, Struktur und Richtung des internationalen Handels ungebührlich festzuschreiben.

Über diese Verzerrungseffekte hinaus muß man aber auch veranschlagen, daß ein derartiger Bilateralismus hohe Informations- und Kontrollkosten verursacht und die wirtschaftlichen Dispositionen der am Außenhandelsverkehr Beteiligten ungemein erschwert. Ferner lehrt die Geschichte der Außenwirtschaftsbeziehungen, daß von solchen zweiseitigen Überlegungen eine starke Tendenz ausgeht, den Bilateralismus auf alle Handelspartner auszudehnen, so daß leicht ein interventionistischer Flächenbrand entsteht, der einen marktwirtschaftlichen und damit wohlstandsoptimalen Außenwirtschaftsverkehr aufs Äußerste gefährdet. Diese Tendenz läßt sich etwa im Zusammenhang mit Exportselbstbeschränkungsabkommen nachweisen.

Wie hat sich nun der multilaterale Handel in den vergangenen Jahren wirklich entwickelt? Hufbauer versucht, diese Frage mit Hilfe einer empirischen Untersuchung zu beantworten.[11] Hierzu berechnet er folgenden Index für den multilateralen Handel (MH):

$$MH = \frac{\sum_{i=1}^{n} [X_{ki}C_k - M_{ki}]}{2\,M_k}$$

X_{ki} = Export der Region k nach Region i
X_k = Gesamtexport der Region k
M_{ki} = Import der Region k aus Region i
M_k = Gesamtimport der Region k
C_k = Korrekturfaktor (M_k/X_k), der (Gesamt-)Leistungsbilanzungleichgewichte einer Region kompensiert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1

Region \ Jahr	1963	1968	1973	1978	1982
Nord-Amerika	0,140	0,064	0,058	0,151	0,113
Japan	0,190	0,187	0,145	0,206	0,211
Westeuropa	0,073	0,045	0,040	0,033	0,049
Welt[a])	0,100	0,075	0,071	0,105	0,112

[a]) Gewichteter Durchschnitt der Regionen: Nord-Amerika, Japan, Westeuropa, Australien, Neuseeland und Südafrika, Zentral- und Südamerika, Süd- und Ostasien, Westasien, Afrika, östliche Staatshandelsländer.
Quelle: Hufbauer (1984), S. 18.

Steigt MH, so deutet Hufbauer diese Entwicklung als eine Zunahme des multilateralen Handels, weil die bilateralen Leistungsbilanzsalden ansteigen, und umgekehrt. Weist der Index MH hingegen den Grenzwert Null auf, interpretiert er diese Situation als vollkommenen Bilateralismus, da alle bilateralen Salden ausgeglichen sind. Auf der Basis der in Übersicht 1 auszugsweise wiedergegebenen Ergebnisse gelangt er zu dem Schluß, daß der multilaterale Handel (MH) zunächst — das heißt während der sechziger und frühen siebziger Jahre — gesunken ist, während er in den letzten Jahren wieder steigt. Ein Ergebnis, das man in dieser Form sicherlich nicht erwartet hätte.

Der Ansatz an den regionalen Aktiv- und Passivsalden der Leistungsbilanz erfaßt sicherlich einen wesentlichen Kernpunkt des multilateralen Handels. Denn je größer diese Salden ausfallen, desto geringer erscheint die Tendenz zum regionalen Ausgleich. Erhebliche theoretische und praktische Probleme erwachsen allerdings aus dem Korrekturfaktor C_k. Nur eine rein theoretische Betrachtung ermöglicht es zunächst einmal, die mit der Konvertibilität einhergehende Möglichkeit des regionalen und temporären Leistungsbilanzungleichgewichts voneinander zu trennen. In der Praxis hingegen treten stets beide Phänomene zugleich auf, was Hufbauer zu der oben beschriebenen Korrektur veranlaßt. Um diese Korrektur allerdings angemessen durchführen zu können, müßte man wissen, wie sich der Ausgleich der Leistungsbilanz über Marktprozesse vollzogen hätte. Dabei stellt die von Hufbauer zugrunde gelegte Annahme eines proportionalen Beitrags jedes Sektors, die sich aus der Berechnung von C_k ergibt, zweifelsohne eine unzulässige Vereinfachung dar. Die Annahme einer solchen regionalen Gleichförmigkeit — zudem über einen Zeitraum von rund zwanzig Jahren — läßt daher das von Hufbauer vorgeschlagene Konzept zur Messung des multilateralen Handels als nur begrenzt aussagefähig erscheinen.

Darüber hinaus besteht jedoch Grund zu der Annahme, daß es gar nicht die handelspolitischen Maßnahmen selbst sind, die sich in dem vorgestellten Index

[10] *Blancpain* (1962), S. 28f.
[11] *Hufbauer* (1984), S. 16ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

widerspiegeln, sondern vielmehr die allgemeine Entwicklung des Welthandels. Bergsten und Cline haben nämlich nachgewiesen, daß die Wachstumsrate der Importe für die OECD-Länder in dem von Hufbauer betrachteten Zeitraum nahezu ausschließlich durch die Wachstumsrate des BSP erklärt werden kann.[12] Sieht man demnach die Veränderungen der Handelsströme als primär einkommensbedingt an, so werden Exporte und Importe im oben beschriebenen Index mit ähnlicher Rate wachsen, was den Zähler weitgehend konstant hält. Im Gegensatz dazu wächst der Nenner annähernd mit der Rate des Welthandels. Unter diesen Voraussetzungen sinkt der Index immer dann, wenn der Welthandel zunimmt, und steigt, wenn der Welthandel abnimmt. Diese Entwicklung des Welthandels läßt sich zwar wiederum auf die Handelspolitik im allgemeinen zurückführen, sie erlaubt es aber nicht, auf eine ganz bestimmte Art der Handelspolitik (hier: regionale Selektivität) zu schließen.[13] Es bleibt also nur der früher bereits vorgenommene Blick auf die Maßnahmen selbst, um die Frage nach der Entwicklung der regionalen Selektivität zu beantworten.

Auch die Frage nach einer Zunahme der sektoralen Selektivität läßt sich nicht unmittelbar und eindeutig beantworten. Empirische Studien haben ergeben, daß die sektorale Struktur des Gesamt-Protektionismus während der Zeit von 1972 bis 1982 erstaunlich konstant geblieben ist.[14] Subventionen haben sich dabei allerdings als wesentlich selektiver erwiesen als das — übriggebliebene — Zollsystem. Dies mag darauf zurückzuführen sein, daß die Zölle — wie im ersten Teil erläutert — unter ganz anderen Gesichtspunkten eingeführt wurden als die weit aktuelleren Subventionen. Da die GATT-Verhandlungen zudem die Bedeutung der Zölle auf ein Minimum reduziert haben, deutet der Übergang zu nicht-tarifären Handelshemmnissen zugleich auch auf eine zunehmende sektorale Selektivität hin. Daran ändert auch die Tatsache nichts, daß eine solche Konzentration der Subventionen möglicherweise auf einen begrenzten Umfang an Mitteln (Budgetrestriktion) zurückzuführen ist,[15] denn letztlich zählt nicht die Intention, sondern allein die Wirkung auf den internationalen Handel. Auch der Verweis auf scheinbar wohlbegründete Protektionismusargumente oder GATT-konforme Vergeltungsmaßnahmen[16] überzeugen nicht, da die hierzu notwendigen Voraussetzungen in der Regel nicht vorliegen.

---

[12] *Bergsten / Cline* (1983), S. 77ff.

[13] In gewissem Maße mögen sich in diesem Index sogar die Erfolge oder Mißerfolge der vergangenen GATT-Verhandlungen widerspiegeln. Denn das Verhandlungsprinzip der Reziprozität hat zum Ziel, daß Exporte und Importe in etwa gleich stark wachsen und damit der Zähler des Indexes MH unverändert bleibt. Mit zunehmendem Erfolg der Verhandlungen steigt aber der Welthandel und damit der Nenner, so daß MH insgesamt sinkt. Vor diesem Hintergrund scheint die Entwicklung von MH im Zeitverlauf durchaus plausibel.

[14] *Klepper / Weiss / Witteler* (1987).

[15] *Hesse* (1987), S. 196.

[16] Ebd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Stellt man hingegen einen internationalen Vergleich an, so schneidet die Bundesrepublik Deutschland vergleichsweise gut ab. Eine Studie der Weltbank (1985) über den Anteil der Importe, die von nicht-tarifären Handelshemmnissen betroffen sind, hat nämlich ergeben, daß lediglich Schweden, Norwegen und die USA einen geringeren Protektionsgrad aufweisen als die Bundesrepublik. Da sich die protektionistischen Tendenzen in den USA allerdings seither verstärkt haben, ist damit zu rechnen, daß die Bundesrepublik mittlerweile hinter Schweden und Norwegen folgt.

Das gleichwohl weltweit und auch in der Bundesrepublik unzweifelhaft gestiegene Niveau des Protektionismus wirft allerdings die Frage auf, ob die nach dem Zweiten Weltkrieg getroffene ordnungspolitische Grundsatzentscheidung für einen freien internationalen Handel seine Grundlagen verloren hat.

C. Neue Protektionismusargumente

Die seit dem Beginn der siebziger Jahre zunehmend zu beobachtenden Schutzbegehren wurden durch neue Protektionismusargumente unterstützt, die eng mit den beiden Schlagworten ‚Strategische Handelspolitik' und ‚Unsicherheit in der Weltwirtschaft' zusammenhängen. Somit waren es die Ökonomen selbst, „die dafür gesorgt haben, daß der Freihandel nur noch als schönes Ideal betrachtet wird, dessen Realisierung nichts mit der Lösung realer Probleme zu tun hat".[17] Auch Corden gelangt zu diesem Ergebnis: „Wenn es ein Wiederaufleben protektionistischer Einstellungen in den Industrieländern gibt, wenn es danach aussieht, daß der Protektionismus in den OECD-Ländern erheblich angestiegen ist (...) und wenn noch maßgeschneiderte Protektionismusargumente von Wissenschaftlern und Politikern dieser Länder geliefert werden, dann ist es sehr wahrscheinlich, daß sich der Liberalisierungstrend in der entwickelten Welt umkehren wird".[18] Doch die Vergangenheit hat auch gelehrt, daß die wenigsten Protektionismusargumente einer eingehenden ökonomischen Analyse standhalten. Und wenn dies gleichwohl — aus nationaler Sicht — einmal der Fall sein sollte, wie etwa beim Optimal- oder Monopolzoll,[19] dann kommt ihnen gewöhnlich nur eine recht geringe praktische Relevanz zu. Denn wie der Fall der OPEC-Länder gezeigt hat, geht die Veränderung der terms of trade in diesen Fällen gewöhnlich auf eine monopolistische Preispolitik zurück, aber nicht auf eine Zollerhebung. Ein solcher Tatbestand unterliegt dann aber nicht der handelspolitischen Kontrolle, sondern vielmehr der häufig noch unzulänglichen nationalen und internationalen Wettbewerbspolitik.

---

[17] *Flassbeck* (1985), S. 19.

[18] *Corden* (1984), S. 16, übersetzt vom Verfasser.

[19] *Gröner* (1963), S. 288 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Unsicherheit in der Weltwirtschaft

In den vergangenen drei Jahrzehnten stieg der Offenheitsgrad der westlichen Industrieländer beträchtlich an. Ferner läßt sich zeigen, daß die strukturelle Interdependenz im Laufe der Jahre erheblich zugenommen hat.[20] All diese Prozesse gingen einher mit einer fortwährenden Änderung der komparativen Vorteile. So erreichten mehr und mehr frühere Entwicklungsländer die Schwelle der Wettbewerbsfähigkeit für arbeitsintensive standardisierte Produkte und mittlerweile auch schon für technisch höherwertige Produkte.[21] All dies hat unzweifelhaft zu einem erheblichen Anpassungsdruck auf die Industrieländer geführt, der allerdings in keiner Weise dazu berechtigt, auf nicht GATT-sanktionierte Schutzmaßnahmen zurückzugreifen.

Ferner hat der Übergang zu flexiblen Wechselkursen im Jahre 1973 dazu geführt, daß die von starken realen Wechselkursschwankungen betroffenen Staaten versuchen, die mit diesen Veränderungen der Preiswettbewerbsfähigkeit verbundenen Kosten struktureller (Über-)Anpassung durch handelspolitische Maßnahmen zu verhindern. Die Kosten resultieren dabei aus einer Reallokation von Ressourcen, die sich zu einem späteren Zeitpunkt als gänzlich oder zumindest teilweise unnötig erweist, weil sich die Wechselkursentwicklung wieder umkehrt. Doch auch die handelspolitischen Schutzmaßnahmen bringen erhebliche Kosten mit sich. Denn während Wechselkursanpassungen auf alle Hersteller und Verbraucher — wenn auch je nach Wettbewerbsfähigkeit unterschiedlich stark — wirken, handelt es sich bei protektionistischen Maßnahmen um sektorspezifische Instrumente. Deren Einsatz wäre aber höchstens dann zu rechtfertigen, wenn die Wechselkursanpassung zweifelsfrei als eine *vorübergehende* Abweichung vom langfristigen Gleichgewichtskurs identifiziert werden könnte. Obgleich die Kaufkraftparitätentheorie auch bei flexiblen Wechselkursen in der sehr langen Frist zu gelten scheint,[22] ist ihr Einsatz als Indikator für den langfristigen Gleichgewichtskurs sehr zweifelhaft, käme dies doch einem unzulässigen Schluß von der Vergangenheit in die Zukunft und damit einer Anmaßung von Wissen gleich.[23] Ferner gilt es zu bedenken, daß eine solche sektorspezifische Reaktion stets auch zu einer Fehlallokation der Ressourcen führt, da andere — weniger stark betroffene — Branchen nicht in den Genuß eines Schutzes gelangen, obwohl auch sie Einkommensverluste hinzunehmen haben. Protektionistische Maßnahmen wiederum können selbst der Grund dafür sein, daß unrealistische Wechselkurse über einen unnötig langen Zeitraum vorherrschen. Da handelsbeschränkende Maßnahmen zudem nicht in der Lage sind, die Ursache der heftigen Schwankungen realer Wechselkurse — zumeist

[20] *Smeets* (1987), S. 78f.

[21] *Michaely* (1981).

[22] *Smeets* (1986).

[23] *Hayek* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eine an nationalen Zielen orientierte Geldpolitik — zu beseitigen, erscheint dieses Argument für Protektionismus wenig überzeugend.

II. Strategische Handelspolitik

Unter die strategische Handelspolitik läßt sich eine Vielzahl von Protektionismusargumenten fassen. Hierzu zählen etwa der Erziehungsprotektionismus für Industrieländer, handelsbeschränkende Maßnahmen zur Überwindung von Marktzugangsschranken, Protektionismus zur Ausnutzung von economies of scale sowie economies of scope und handelsbeschränkende Maßnahmen als Mittel des rent-shifting.[24]

All diesen Protektionismusargumenten ist jedoch gemeinsam, daß sie aus ökonomischer Sicht nur unter ganz speziellen wirtschaftstheoretischen und -politischen Voraussetzungen zu rechtfertigen sind, die in der Praxis nur in Ausnahmefällen einmal vorliegen. Im wirtschaftspolitischen Bereich denke man nur an das Problem einer Identifizierung von sogenannten Wachstumsbranchen, dem man sich im Rahmen der strategischen Handelspolitik häufig gegenübersieht. Hinzu kommt, daß all diese Protektionismusargumente auf preistheoretischer Grundlage abgeleitet wurden. Damit geben diese Überlegungen jedoch nur eine ‚Momentaufnahme' wieder, die ausschließlich für bestimmte Marktverhältnisse und für einen ganz eng begrenzten Zeitraum Gültigkeit besitzt. Statischen Erträgen, die sich eventuell durch preistheoretisch begründete Beschränkungen des internationalen Handels ableiten lassen, muß man folglich diejenigen Verluste gegenüberstellen, die von protektionistischen Maßnahmen auf dynamische Marktprozesse ausgehen. Die Verluste resultieren insbesondere aus einer Minderung des Anpassungsdrucks sowie aus einer Umlenkung der Marktdynamik in falsche Bahnen — sprich: Sektoren. Es gilt ferner zu bedenken, daß die Vorteile eines Landes — wenn sie überhaupt zu realisieren sind — in der Regel zu Lasten des Auslands gehen und damit nichts anderes als eine ‚Beggar-my-neighbour-Politik' darstellen.

Diese Überlegungen zu neuen Protektionismusargumenten zeigen, daß es zwar einige früher nicht beachtete Tatbestände gibt, mit denen sich Schutzbegehren vordergründig rechtfertigen lassen, die jedoch einer eingehenden ökonomischen Prüfung gewöhnlich nicht standhalten. Internationaler Freihandel stellt somit auch heute noch dasjenige internationale Ordnungssystem dar, das den größten Wohlstand aller am Handel beteiligten Länder garantiert. Daraus läßt sich aber auch schlußfolgern, daß die vor vier Jahrzehnten getroffene ordnungspolitische Grundsatzentscheidung bis heute ihre Basis nicht verloren hat.

---

[24] *Smeets* (1987), S. 22ff.; *Siebert* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Ausblick

Es bleibt also abschließend die Frage, wie man der ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung für einen freien internationalen Handel, wie sie sich etwa im GATT-Vertrag widerspiegelt, in der praktischen Wirtschaftspolitik erneut zum Durchbruch verhelfen kann. Tumlir bemerkt dazu: „Ohne Richter und Gerichtsvollzieher im Hintergrund bedeuten Verträge wenig. Auf internationaler Ebene tendieren ... Verträge über wirtschaftspolitische Regeln im Zeitablauf allmählich aufzuweichen. In Krisenzeiten sind ‚Richter und Gerichtsvollzieher' die Macht und der Wille, diese zu gebrauchen".[25] Da das GATT selbst nicht über diese Mittel verfügt, schlägt Tumlir vor, das Prinzip der Meistbegünstigung im nationalen Recht zu verankern und damit justiziabel zu machen. In seinen Augen hat nämlich in erster Linie die Möglichkeit, selektiv wirkende Maßnahmen zu ergreifen, zu dem starken Anwachsen des Protektionismus während der vergangenen Jahre geführt. Bestünde diese Gelegenheit nicht, würde das mit Meistbegünstigung und Reziprozität verbundene ‚Drohpotential' den Protektionismus in seine Schranken weisen. Tumlir glaubt — wohl zu Recht — allerdings nicht, daß sich eine solche Verfassungsänderung (gegenwärtig) durchsetzen läßt. Die einzig mögliche Alternative hierzu sieht er in einer (staats-)vertraglichen Verpflichtung, die Meistbegünstigung anzuwenden.[26] Doch diejenigen, die heute dafür sorgen, daß man den GATT-Vertrag umgeht, werden wohl kaum zulassen, daß eine solche Vereinbarung zustande kommt.

Muß man folglich schließen, daß gegen den Protektionismus kein Kraut gewachsen ist? So lange die Beschäftigungslage weltweit angespannt bleibt, besteht in der Tat wenig Grund zum Optimismus. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der internationalen politischen Ökonomie, die der nationalen Beschäftigungslage eine herausragende Bedeutung für den Umfang des Protektionismus zuweisen.[27] Ein tief sitzendes Mißtrauen gegenüber der Koordination wettbewerblicher Marktprozesse läßt nämlich die Nationalstaaten immer häufiger den internationalen Handel beschränken. Doch gerade der Protektionismus trägt wiederum entscheidend dazu bei, daß sich die Beschäftigungssituation nicht bessert. Ressourcen werden aus falsch verstandenem Sozialdenken in solchen Branchen gebunden, die der internationalen Konkurrenz nicht mehr gewachsen sind, und hemmen damit den Aufschwung in anderen Bereichen. Nur wenn man sich — wie in den fünfziger und sechziger Jahren — auf die Fähigkeiten des Marktes und die darauf fußenden GATT-Regeln besinnt, wird man zu einem weitgehend ungehinderten Welthandel und den damit verbundenen Wohlfahrtsgewinnen zurückfinden.

---

[25] *Tumlir* (1986), S. 115f.

[26] *Banks / Tumlir* (1986), S. 150.

[27] *Glismann / Weiss* (1980); *Frey* (1985), S. 36ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Banks, G./*Tumlir*, Jan: The Political Problem of Adjustment, in: The World Economy, Bd. 9, 1986, S. 141-152.

Bergsten, F./*Cline*, W.: Trade Policy in the 1980s — An Overview, in: *Cline*, W. (Hrsg.): Trade Policy in the 1980s. Washington 1983, S. 59-98.

Blancpain, J.-P.: Vom Bilateralismus zur Konvertibilität. Diss. Zürich 1962.

Buchheim, Christoph: Nachkriegsdeutschland und Bundesrepublik Deutschland im Welthandelssystem nach 1945, in: *Pohl*, H. (Hrsg.): Die Auswirkungen von Zöllen und anderen Handelshemmnissen auf Wirtschaft und Gesellschaft vom Mittelalter bis zur Gegenwart. Stuttgart 1987, S. 380-397.

Cline, William: „Reciprocity" — A New Approach to World Trade Policy, in: ders. (Hrsg.): Trade Policy in the 1980s. Washington 1983, S. 121-158.

Corden, Max: The Revival of Protectionism. New York 1984.

Dam, K.: The GATT — Law and International Economic Organization. Chicago/London 1977.

Destler, M.: American Trade Politics — Systems under Stress. Washington 1986.

Erhard, Ludwig: Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt. Düsseldorf ^{2}1954.

Flassbeck, H.: Freihandel, GATT und das Internationale Währungssystem. Tübingen 1985.

Frey, B.: Internationale politische Ökonomie. München 1985.

Glismann, H. H./*Weiss*, F.: On the Political Economy of Protection in Germany. World Bank Staff Working Paper No. 427, Washington 1980.

Gröner, Helmut: Zölle und Terms of Trade. Diss. Bonn 1963.

Gröner, H./*Smeets*, H.-D.: Grundlagen der Reintegration in die Weltwirtschaft, in: *Vaubel*, Roland/*Barbier*, Hans (Hrsg.): Handbuch Marktwirtschaft. Pfullingen 1986, S. 150-156.

Hayek, F. von: Die Anmaßung von Wissen, in: ORDO, Bd. 26, 1975, S. 12-21.

Hesse, Helmut: Comment on Gernot Klepper, Frank D. Weiss, Doris Witteler, „Protection in Germany — Toward Industrial Selectivity", in: *Giersch*, Herbert (Hrsg.): Free Trade in the World Economy. Tübingen 1987, S. 192-203.

Hufbauer, G.: The Unconditional Most-Favored-Nation Principle — Should it be Revised, Retired or Recast? Manuskript, Melbourne 1984.

Klepper, Gernot/*Weiss*, Frank D./*Witteler*, Doris: Protection in Germany — Toward Industrial Selectivity, in: *Giersch*, Herbert (Hrsg.): Free Trade in the World Economy. Tübingen 1987, S. 171-191.

Kostecki, Michel: Export-restraint Arrangements and Trade Liberalization, in: The World Economy, Bd. 10, 1987, S. 425-453.

Michaely, M.: Income Levels and the Structure of Trade, in: *Grassman*, S./*Lindberg*, E. (Hrsg.): The World Economic Order — Past and Prospects. New York 1981, S. 121-161.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nowzad, B.: The Rise in Protection. Washington 1978.

Pomfret, R.: Discrimination in International Trade — Extent, Motivation and Implications, in: Economia Internationale, Bd. 38, 1985, S. 49-65.

Rodriguez, C.: The Non-Equivalence of Tariffs and Quotas under Retaliation, in: Journal of International Economics, Bd. 4, 1974, S. 295-298.

Siebert, Horst: Strategische Handelspolitik — Theoretische Ansätze und wirtschaftspolitische Empfehlungen. Diskussionsbeitrag 43, Konstanz 1988.

Smeets, Heinz-Dieter: Kaufkraftparität und Wechselkurssystem, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 37, 1986, S. 155-180.

Smeets, Heinz-Dieter: Importschutz und GATT. Bern/Stuttgart 1987.

Tumlir, Jan: GATT-Regeln und Gemeinschaftsrecht, in: *Hilf*, M./*Petersmann*, E.-U. (Hrsg.): GATT und Europäische Gemeinschaft. Baden-Baden 1986, S. 87-117.

Weltbank (Hrsg.): World Development Report 1984. New York 1985.

Witteler, Doris: Tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in der Bundesrepublik Deutschland — Ausmaß und Ursachen, in: Die Weltwirtschaft 1986, S. 135-155.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Strategien zum Abbau von Handelshemmnissen. Ordnungspolitische Lehren des bundesdeutschen Liberalisierungsprozesses 1949-1957 für die Gegenwart

Von *Holger Schmieding*, Kiel

A. Problemstellung

In kaum einem Bereich ist der Kontrast zwischen der dynamischen Frühzeit der Bundesrepublik Deutschland und dem mangelnden Schwung der 80er Jahre so augenfällig wie in der Außenwirtschaftspolitik. Während heute ein „neuer Protektionismus" grassiert, gelang damals ein beispielhafter Schwenk von einer allumfassenden Einfuhrbewirtschaftung hin zu einem hohen Maß an Marktfreiheit im grenzüberschreitenden Handel. Zwischen dem Herbst 1949 und dem Jahreswechsel 1957/1958 wurden über 90 % aller privaten Importe von Quoten befreit und die 1951 neu festgesetzten Zölle nahezu halbiert. Innerhalb Westeuropas nahm die Bundesrepublik dabei ab 1952 die Rolle eines Vorreiters ein. Dieses Referat soll der Frage nachgehen, wieso diese Entwicklung möglich war, obwohl (i) die wichtigsten Interessengruppen, deren Einfluß heute als wesentliches Hindernis beim Abbau der neuen Protektion gilt, bereits damals aktiv waren und obwohl (ii) die Arbeitslosigkeit bis 1954 etwa so hoch war, wie sie es seit 1982 wieder ist. Zunächst werden einige allgemeine Merkmale alternativer Liberalisierungsstrategien skizziert, danach werden die Bestimmungsgründe des deutschen Liberalisierungsprozesses analysiert. Zum Abschluß wird die Frage diskutiert, welche Lehren sich — trotz der Unterschiede in der konkreten Ausgangslage — aus den Erfahrungen der 50er Jahre für eine erfolgversprechende Marktöffnungsstrategie heute ziehen lassen.

B. Grundelemente alternativer Liberalisierungsstrategien

Handelshemmnisse haben zwei generelle Wirkungen: Sie beeinträchtigen die Allokationseffizienz, und sie verändern die Einkommensverteilung innerhalb der einzelnen Länder. Obwohl im Regelfall (i) die protektionsinduzierten Verluste größer sind als die Gewinne und (ii) die Zahl der Geschädigten die der Nutznießer übersteigt, können protektionistische Interessengruppen ihre Wünsche oftmals durchsetzen. Der Grund liegt in zwei Asymmetrien, die die Transformation individueller Präferenzen in staatliche Politik verzerren: das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Trittbrettfahrerproblem kollektiven Handelns[1] und die rationale Ignoranz der Wähler[2]. (i) Die relativ kleine und homogene Gruppe der Nutznießer kann sich leichter und effizienter organisieren als die Vielzahl der geschädigten Konsumenten und Produzenten anderer Branchen. (ii) Gerade weil die Vorteile nur wenigen zugute kommen, sind sie den Nutznießern bekannt, während die Nachteile für den einzelnen Geschädigten so gering sind, daß es sich für ihn nicht lohnt, sich über diese Verluste zu informieren und sie bei der nächsten Wahl zu berücksichtigen.

Diese beiden Punkte erklären, warum der Abbau einer einzelnen Handelsschranke politisch schwer durchzusetzen ist. Erfolgversprechenden Liberalisierungsstrategien ist deshalb ein Element gemeinsam: das Bündeln mehrerer Einzelmaßnahmen zu einem Liberalisierungspaket. Diese Pakete können so geschnürt werden, daß sie entweder die Konsumenten oder die Produzenten anderer Sektoren mobilisieren, um protektionistische Widerstände zu überwinden.

Eine konsumentenorientierte Strategie zielt darauf ab, durch den gleichzeitigen Abbau einer Vielzahl von Handelshemmnissen die allgemeinen Wohlfahrtsgewinne einer Liberalisierung so zu erhöhen, daß genügend Bürger diese Vorteile wahrnehmen. Je umfassender eine Liberalisierung ist und je dauerhafter sie zu sein verspricht, desto dichter ist zudem der „Schleier der Ungewißheit",[3] der ihre heutigen und künftigen personellen Verteilungswirkungen verdeckt, so daß rationale Wirtschaftssubjekte die Veränderung ihrer eigenen Nettoposition zunehmend mit den erwarteten durchschnittlichen Wohlfahrtsgewinnen pro Kopf gleichsetzen werden. Anders gesagt: Eine ordnungspolitische Grundsatzentscheidung für eine umfassende und dauerhafte Liberalisierung vermindert die Relevanz der Verteilungswirkungen. Sie ist deshalb eher geeignet, die Wahlchancen der verantwortlichen Politiker zu erhöhen, als eine isolierte Einzelmaßnahme, die die Allokationseffizienz kaum spürbar verbessert, deren Verteilungswirkungen aber zumindest für die Geschädigten recht gut abschätzbar sind. Da es entscheidend auf das Informationskostenkalkül der Wähler ankommt, ist eine rein konsumentenorientierte, also unilaterale, Liberalisierung besonders dann eine attraktive Option, wenn die Politiker auf ein geschärftes Interesse der Öffentlichkeit setzen können, sei es in Krisenzeiten, in denen eine große Bereitschaft herrscht, neue Wege einzuschlagen, oder sei es durch die plausible Verknüpfung der Liberalisierung mit einem genuin populären Ziel.

Produzentenorientierte Strategien zielen dagegen darauf ab, Gegenlobbies zu mobilisieren, und zwar durch ein Liberalisierungspaket, das einigen Wirtschaftssubjekten konzentrierte Vorteile verspricht. Dies kann ein Politiker

[1] Vgl. *Olson* (1965).

[2] Vgl. *Downs* (1957).

[3] *Brennan / Buchanan* (1985), S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

erreichen, indem er eine Einfuhrliberalisierung des eigenen Landes an einen entsprechenden Schritt eines oder mehrerer Handelspartner bindet. Die beteiligten Politiker verhelfen sich gegenseitig zur Unterstützung durch heimische Exporteure. Wie bei jedem bilateralen Tausch ist jedoch der Spielraum für zweiseitige Einzelabsprachen über die Verminderung spezieller Handelsschranken eng begrenzt. Für eine nachhaltige Marktöffnung auf Gegenseitigkeit sind deshalb ebenfalls allgemeine, grundsatzorientierte Vereinbarungen sinnvoll, beispielsweise ein umfassendes bilaterales oder regionales Abkommen oder ein multilateraler Liberalisierungsvertrag.

Unabhängig vom konkreten Inhalt ist bei jeder Grundsatzentscheidung folgendes zu beachten: Grundsatzentscheidungen vermitteln Bürgern und Politikern eine größere Sicherheit über das Verhalten anderer und erlauben ihnen so eine Gewöhnung, also eine Einsparung von Informationskosten. Jeder Übergang zu einem neuen Regime ist deshalb mit irreversiblen Umstellungskosten verbunden. Die resultierende Stabilität des jeweiligen Status quo ist ein Argument dafür, beim Aufbau eines Ordnungsrahmens von vornherein klare, schwer zu durchlöchernde und langfristig sinnvolle Regelungen einzuführen. Spätere Nachbesserungen sind auch deshalb schwer durchsetzbar, weil in einer bereits etablierten und stabilen Ordnung die Wirtschaftssubjekte die Verteilungswirkungen einer Änderung besser erkennen können[4] und sinnvolle kleine Reformen folglich eher den Widerstand der wenigen Geschädigten als die Unterstützung der zahlreichen Nutznießer hervorrufen würden.

C. Der bundesdeutsche Liberalisierungsprozeß

I. Die Ausgangslage

Als sich Bundestag und Bundesregierung im September 1949 konstituierten, glich der Zustand des grenzüberschreitenden Handels in Europa weitgehend der Lage der westdeutschen Binnenwirtschaft vor dem Juni 1948. Der zurückgestauten Inflation vor dem Währungsschnitt entsprachen die überfälligen Abwertungen gegenüber dem Dollar (und dem Schweizer Franken).[5] Alle europäischen Länder hatten einen Anreiz, nur gegen harte — also nicht abwertungsverdächtige — Währung zu exportieren, Importe jedoch möglichst in eigener Währung zu bezahlen. Auch in der Außenwirtschaft reduzierte der Mangel an einem vertrauenswürdigen Transaktionsmedium den tatsächlich stattfindenden Han-

[4] Vgl. *Kirsch* (1981).

[5] Am freien Schweizer Devisenmarkt wurde die Deutsche Mark Anfang September 1949 mit 0,169 Dollar notiert (Banknotenkurs), einem Abschlag von 44 % gegenüber der offiziellen Parität von 0,30 Dollar. Andere europäische Währungen wurden ebenfalls deutlich unter ihrem amtlichen Kurs gehandelt: BIZ (1950), S. 155.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

del auf das Niveau des bilateralen Tausches, konkretisiert in einem dichten Netz bilateraler Handelsverträge.[6]

Trotz der guten Erfahrungen mit den Reformen des Vorjahres plädierten die westdeutschen Stellen nicht dafür, die Gründung der Bundesrepublik mit einer radikalen Liberalisierung zu verbinden, also mit einer marktgerechten Neubewertung — oder Freigabe — des Wechselkurses (analog zur Währungsreform) und einem weitgehenden Abbau aller Einfuhrkontingente und Zölle (analog zur Bewirtschaftungsreform). Zwei Gründe waren hierfür maßgeblich: erstens die Befürchtung, eine drastische Abwertung werde die Lebensmitteleinfuhren aus dem Dollarraum verteuern und so eine Lohn-Preis-Spirale auslösen,[7] und zweitens das handelspolitische Argument, eigene Importhemmnisse seien ein sinnvolles Druckmittel zur Öffnung ausländischer Märkte.[8]

Da sich die Bundesrepublik zunächst nicht für eine unilaterale, sondern für eine reziproke Strategie entschied, beginnt die Suche nach den Bestimmungsgründen des deutschen Liberalisierungsprozesses mit einer Analyse des internationalen Ordnungsrahmens, in den sich die junge Republik ab 1949 einfügte.

II. Die Bedeutung des internationalen Ordnungsrahmens

Dieser internationale Ordnungsrahmen wurde vor allem von drei Institutionen geprägt, der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) und der Europäischen Zahlungsunion (EZU) auf regionaler und dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) auf internationaler Ebene. Alle drei Institutionen wurden im recht überschaubaren Kreis von jeweils rund 20 Staaten gegründet; allen dreien hatten die USA wichtige

---

[6] In den ersten Nachkriegsjahren waren die deutschen Westzonen eine Ausnahme, da die Alliierten das geringe Volumen des kommerziellen deutschen Außenhandels in Dollar abrechneten. Ab 1947 gingen sie dazu über, bilaterale Handelsverträge mit Weichwährungsländern abzuschließen, die vorher wegen der Dollarklausel gegen deutsche Exporte diskriminiert hatten: *Erhard* (1954); *Motz* (1954).

[7] Siehe die Diskussion über die tatsächliche Abwertung der DM um 20,7 % gegenüber dem Dollar im September 1949: Wall Street Journal vom 13. 10. 1949; *Tüngel* (1949); vgl. *Schwarz* (1981), S. 61. Nach dem weltweiten Realignment der Paritäten, ausgelöst durch die Abwertung des britischen Pfundes um 30,8 % Mitte September 1949, lag der effektive Wechselkurs der Mark sogar um 1,2 % höher als vorher (gewichtet mit Exportanteilen 1949; eine Gewichtung mit Einfuhranteilen ist wegen der großen Bedeutung nichtkommerzieller Importe wenig sinnvoll, sie würde eine leichte Abwertung anzeigen): BIZ (1949/50), S. 160; StaBu, b (1951); eigene Berechnungen.

[8] Vgl. *Erhard* (1954), S. 215. Noch im Mai 1949 hatte ein Arbeitskreis der Verwaltung für Wirtschaft einen Plan diskutiert, die deutschen Industriezölle gegenüber all den Ländern abzuschaffen, die Deutschland die Meistbegünstigung gewähren würden: Verwaltung für Wirtschaft (1949); am 11. Oktober 1949 beauftragte die Bundesregierung das Wirtschaftsministerium jedoch mit der Ausarbeitung eines neuen Zolltarifs als Grundlage für Zollverhandlungen im Rahmen des GATT.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Starthilfen gegeben, leichteren Zugang zum attraktiven amerikanischen Markt im Falle des GATT, Marshallplanhilfe im Falle der OEEC und der EZU.

Anfang November 1949 traf der OEEC-Ministerrat die Grundsatzentscheidung, binnen sechs Wochen 50 % des innereuropäischen Handels von mengenmäßigen Beschränkungen zu befreien, bis Anfang 1955 wurde dieser Anteil schrittweise auf 90 % heraufgesetzt.[9] Einige Monate nach den ersten Liberalisierungsschritten im Warenverkehr begann die EZU, monatlich alle Zahlungen für Güter und Dienstleistungen zwischen den Währungsgebieten der OEEC-Mitglieder multilateral zu verrechnen und so einen bilateralen Ausgleich der Handelsströme im EZU-Raum überflüssig zu machen.[10]

Schon bei der ersten Belastungsprobe zeigte sich, daß die unter OEEC-Aufsicht operierende EZU mehr war als nur ein multilateraler Verrechnungsmechanismus mit einer Kreditfazilität zum Spitzenausgleich. Bereits im November 1950, wenige Monate nach Beginn des Korea-Booms, hatte die Bundesrepublik ihre EZU-Quote voll ausgeschöpft. Zum Ausgleich des Defizits gewährte die EZU der Bundesrepublik einen Sonderkredit, gebunden an ein geld- und fiskalpolitisches Restriktionsprogramm; die anderen Mitglieder forderte die OEEC auf, ihre Einfuhren aus der Bundesrepublik weiter zu liberalisieren. Als die Bundesregierung im Februar 1951 dennoch für zehn Monate alle bisherigen Liberalisierungsschritte aussetzte, billigte die OEEC dieses Vorgehen, so daß sich anderen Ländern keine Handhabe für Vergeltungsmaßnahmen bot.[11]

Die rasche Bewältigung der deutschen Zahlungsbilanzkrise wurde zum Präzedenzfall. Den Schuldnerländern empfahlen EZU und OEEC eine makroökonomische Restriktionspolitik, den Gläubigerländern vor allem eine Öffnung der Märkte über die im OEEC-Liberalisierungskodex festgelegten Mindestverpflichtungen hinaus, also de facto einen Einsatz der Einfuhrpolitik zur Regulierung der Devisenbilanz.

Gegen einen derartigen Einsatz der Einfuhrpolitik läßt sich zu Recht einwenden, daß dies zwar kurzfristig den gewünschten Effekt habe, langfristig jedoch weitgehend unwirksam sei, weil sich nach den Importen auch die Exporte in gleicher Richtung veränderten.[12] Aber gerade weil die Handelspolitik zwar kurzfristig, aber eben nicht langfristig einen spürbaren Einfluß auf die Devisenbilanz hat, kann ein sich wiederholender asymmetrischer Einsatz, bei

---

[9] Siehe *Ehmann* (1958), S. 23-52.

[10] Innerhalb einer festgesetzten Quote wurden 60 % des kumulativen Nettosaldos eines Mitgliedes gegenüber der EZU per Kredit ausgeglichen; die verbleibenden 40 % waren — ebenso wie jeder Saldo, der über die Quote hinausging — in Gold oder Dollar abzurechnen. Bis zur Auflösung der EZU Ende 1958 wurde der Goldanteil mehrfach heraufgesetzt; da gleichzeitig die Quoten erhöht wurden, blieb die verfügbare Kreditsumme konstant. Zur EZU siehe *Blancpain* (1962), *Schmieding* (1987).

[11] Vgl. *Schmieding* (1987).

[12] Vgl. *Willgerodt* (1962).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem die Überschußländer jeweils stärker liberalisieren als die Defizitländer entliberalisieren, zu einer fortlaufenden Reduktion des Protektionsniveaus führen. Die Europäische Zahlungsunion kann als ein erfolgreicher Versuch gewertet werden, eine derartige Asymmetrie zu institutionalisieren.

Den Leistungen von OEEC und EZU beim Abbau der Mengenkontingente ihrer Mitglieder und dem Übergang zur Währungskonvertibilität[13] standen keine entsprechenden Erfolge des GATT auf dem Gebiet der Zölle gegenüber. Die zwei Grundprinzipien des GATT sind die Liberalisierung auf Gegenseitigkeit und die Nicht-Diskriminierung zwischen Mitgliedsstaaten gemäß der unbedingten Meistbegünstigung. Um das Trittbrettfahrerproblem abzumildern, das sich aus der unbedingten Meistbegünstigung ergibt, wurden die vier GATT-Runden in den späten 40er und den 50er Jahren nach der „principal-supplier rule" strukturiert: Jedes Land verhandelt über einen bestimmten Einfuhrzoll nur mit dem (oder den) Hauptlieferanten.[14] Diese Runden waren deshalb wenig mehr als eine Vielzahl parallel laufender bilateraler Gespräche;[15] in ihrem Verlauf traten die Schwächen dieser Vorgehensweise deutlich zutage: (i) Die Teilnehmer können einen Vorteil darin sehen, vorab ihre Zölle zu erhöhen, um über zusätzliche Tauschobjekte zu verfügen. Für die erste Zollkonferenz mit deutscher Beteiligung (Torquay 1951) hatte die Bundesregierung einen Zolltarif ausgearbeitet, dessen Sätze vielfach deutlich über denen des früheren Tarifschemas lagen.[16] (ii) Der Erfolg hängt entscheidend vom Verhalten der großen (bzw. des größten) Teilnehmer(s) ab. Ist eine wichtige Welthandelsnation nur zu geringfügigen Zollsenkungen bereit, vermindert dies auch die Chancen zur reziproken Liberalisierung zwischen anderen Mitgliedern, die ja jede Vereinbarung gemäß unbedingter Meistbegünstigung auch auf einen quantitativ bedeutsamen Trittbrettfahrer ausdehnen müßten. Entsprechend war die erste GATT-Runde 1947 in Genf mit einer Zollreduktion von durchschnittlich 19 %[17] vor allem deshalb ein beachtlicher Erfolg, weil die USA substantielle Fortschritte wünschten; die Ergebnisse der drei folgenden Runden blieben dagegen mager (Annecy 1949: 2 % Zollabbau; Torquay 1951: 3 %; Genf 1955/56: 2 %,),[18] weil der amerikanische Kongreß der US-Administration nur einen geringen Spielraum für Zollsenkungen zugestanden hatte. Die unbedingte Meistbegünstigung

[13] Am 27. Dezember 1958 löste sich die EZU auf. Gleichzeitig gingen nahezu alle OEEC-Mitglieder zur Ausländerkonvertibilität ihrer Währung in Dollar über. Als die OEEC sich Ende 1961 zur OECD wandelte, trat der Liberalisierungskodex außer Kraft. Er hatte seine Funktion weitgehend erfüllt.

[14] Siehe *Curzon* (1965); *Baldwin* (1987), S. 42.

[15] Vgl. Anm. 14.

[16] *Rittershausen* (1955), S. 12; ein direkter Vergleich ist wegen des Übergangs zu einer neuen Nomenklatur und der Umstellung von Gewichts- auf Wertzollbasis nur begrenzt möglich.

[17] *Müller* (1983), S. 57.

[18] Ebd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hinderte europäische Staaten an einer weitergehenden Reduktion der innereuropäischen Zölle, zu der sie sonst bereit gewesen wären.[19]

Erst als die USA in den 60er Jahren wieder einen weitreichenden Zollabbau wünschten, um so dem Abschließungseffekt der EWG-Zollunion zu begegnen, konnten die GATT-Mitglieder zu einer neuen Verhandlungstechnik übergehen, die die europäischen Staaten (mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches) bereits seit 1951 angestrebt hatten: eine Grundsatzentscheidung über eine allgemeine Zollsenkungsformel statt bilateraler Einzelverhandlungen.[20] Die Kennedy-Runde (1964-67) begann mit einer Vereinbarung, die Industriezölle linear um 50 % zu senken. Allerdings schlossen sich lange Verhandlungen über Ausnahmeregelungen an, so daß im Endergebnis die Zölle im Durchschnitt nicht um 50, aber immerhin noch um 35 % gesenkt wurden.[21]

III. Bestimmungsgründe auf nationaler Ebene

Der internationale Ordnungsrahmen, vor allem das Zusammenspiel von OEEC und EZU, trägt dazu bei, den europäischen Liberalisierungstrend in den 50er Jahren zu erklären. Ein interner Grund war jedoch dafür maßgeblich, daß die Bundesrepublik ab 1952 in die Rolle eines Vorreiters der Liberalisierung hineinwuchs: die Furcht vor einer schleichenden Inflation. Der hohe Stellenwert, den Zentralbank, Regierung, Parlament und Bevölkerung der Preisniveaustabilität zumaßen, konkretisierte sich (i) in einer vergleichsweise stabilitätsorientierten Geldpolitik und (ii) in dem Versuch, den bei festem Wechselkurs letztlich unvermeidlichen Inflationsimport durch eine Liberalisierung doch abzuwenden. Zwischen 1950 und 1958 stiegen die Preise, gemessen am BSP-Deflator, in der Bundesrepublik um 3,3 % pro Jahr, in den anderen OEEC-Staaten dagegen um 5,5 %.[22] Bei fixiertem Außenwert der Währung verbesserte sich in den 50er Jahren zunehmend die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Anbieter; Handels- und Leistungsbilanz waren bereits seit 1951 aktiv. Um den resultierenden Devisenzufluß[23] einzudämmen, baute die Bundesrepublik ab Mitte 1952 ihre Einfuhrkontingente schneller ab als die meisten anderen europäischen Staaten. Anfang 1958 waren 93,5 % der deutschen Privateinfuhren (gleich 82,8 % der Gesamteinfuhren) aus allen Ländern außerhalb des Ostblocks in diesem Sinne liberalisiert.[24] Mit dem ausdrücklichen Hinweis auf

[19] Zur Haltung europäischer Staaten siehe *Curzon* (1965), S. 95ff.

[20] Siehe *Curzon* (1965), S. 89ff.

[21] Siehe *Baldwin* (1987), S. 42-43.

[22] OECD (1970); eigene Berechnungen.

[23] Von Anfang 1954 bis Ende 1957 nahmen die Währungsreserven der Zentralbank um 15 Mrd. Mark zu, während die monetäre Basis um 10 Mrd. Mark wuchs: Bank Deutscher Länder/Deutsche Bundesbank (1954-1958).

[24] Presse- und Informationsamt (1959), S. 87; Güter gewichtet mit Importanteilen 1956; eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1: **Zollprotektion 1951[a] und 1958**

	Nominalzölle[b]		Effektivzölle[c]		Relation der Effektivzölle	Reale Nettoproduktion[d]
	1951	1958	1951	1958	1951/1958	1958 (1951 = 1)
Industrie[e]	16,0	9,6	19,6	10,6	1,85	1,54
- Grundstoffe und Produktionsgüter	16,1	9,0	25,5	13,6	1,88	1,47
- Investitionsgüter	14,5	8,6	8,9	4,5	1,98	1,77
- Verbrauchsgüter	17,8	12,0	26,9	16,8	1,60	1,38
Landwirtschaft	8,9	8,1	7,4	7,8	0,95	1,28

[a] Zolltarif 1. 10. 1951.
[b] Einzelzölle gewichtet mit Gesamtumsatz; in vH.
[c] Effektivzölle der 33 Industriezweige gewichtet mit Bruttowertschöpfung.
[d] Nettoproduktionsindex (Landwirtschaft: Verkaufserlöse 1951/52, 1958/59), bereinigt um BSP-Deflator.
[e] Ohne Bergbau und Nahrungs- und Genußmittelgewerbe. - Effektivzölle berechnet gemäß der Formel in *Donges* u. a. (1988), als Basis diente die Input-Output-Tabelle 1954 in *Stäglin/Wessels* (1969).
Quelle: BMF (1951); *Donges* u. a. (1973, 1988); *Stäglin/Wessels* (1969); StaBu (a, b); OECD (1970); eigene Berechnungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Preissteigerungstendenzen im konjunkturellen Boom setzte Erhard zwischen 1955 und 1957 fünf unilaterale Zollsenkungen durch.[25] Indem er diese Initiativen mit dem populären Argument der Preisniveaustabilität begründete, konnte er den Widerstand aus Industrie- und Bauernverbänden zumindest teilweise überwinden. Insgesamt ging das Niveau der Nominalzölle in der Industrie von 16,0% im Oktober 1951 auf 9,6% Anfang 1958 zurück, das Niveau des effektiven Zollschutzes von 19,6 auf 10,6% (Tabelle 1).

Den organisierten Interessengruppen gelang es allerdings, das Protektionsprofil zu beeinflussen: Entgegen den Wünschen Erhards (und der SPD)[26] wurden nicht alle Zölle im gleichen Maße gesenkt. Als Faustregel galt: Je langsamer eine Branche zwischen 1951 und 1958 wuchs, desto eher konnte sie einen Abbau ihres Zollschutzes verhindern. Der effektive Zollschutz der Landwirtschaft, deren Verkaufserlöse real nur relativ geringfügig zunahmen, stieg sogar von 7,4 auf 7,8% leicht an (Tabelle 1). Auch beim Abbau der Einfuhrkontingente blieb die Freigabe der Fertigwaren jeweils etwas und die der Agrarerzeugnisse jeweils deutlich hinter der Liberalisierung der Rohstoffeinfuhren zurück. Der Bias gegen Agrarimporte war in der Bundesrepublik wesentlich ausgeprägter als in anderen europäischen Ländern.[27]

Trotz dieser Einschränkung bleibt der bundesdeutsche Liberalisierungsprozeß bemerkenswert. Es gibt zwei Standardthesen, die erklären sollen, wieso er politisch durchsetzbar war. Beide können nicht ganz überzeugen. Erstens wird gesagt, die rasche Wirtschaftsentwicklung der Nachkriegszeit habe die Liberalisierung ermöglicht. Dies reicht als Erklärung jedoch nicht aus, da die Wachstumsdynamik keine exogene Determinante ist, sondern selbst vom Grad der Offenheit der Märkte abhängt. Zweitens wird die These von Olson genannt, die Liberalisierung lasse sich auf eine allgemeine, durch Krieg, Besatzung und Teilung des Landes bedingte Schwäche der Verbände zurückführen.[28] Der

---

[25] Siehe *Schade* (1963), S. 91-105; *Ehmann* (1958), S. 103ff.; *Erhard* (1957), S. 210ff.

[26] Im Bundestag plädierte die SPD für weitreichende lineare Zollsenkungen, während Abgeordnete von CDU/CSU und FDP Ausnahmeregelungen für die Landwirtschaft und für einzelne Industriezweige forderten; siehe Deutscher Bundestag (1953-1957), S. 3333-3343 (27. 1. 1955), S. 5829 (19. 10. 1955), S. 8176-8183 (22. 6. 1956), S. 12263-12264 (23. 5. 1957).

[27] Anteil der deutschen OEEC-Importe ohne Mengenbeschränkung (in Klammern: OEEC-Durchschnitt), in v. H.; 30. 6. 1950: 47 (56); 31. 12. 1954: 90,1 (83,0), davon Agrargüter 79,4 (79,3), Rohstoffe 97,8 (91,6), Fertigwaren 93,8 (78,2); 30. 6. 1958: 94 (82,6), davon Agrargüter 85,4 (78,8), Rohstoffe 99,3 (88,7), Fertigwaren 98,2 (79,3); Referenzjahr jeweils 1949 (OEEC: 1948); nur Privateinfuhren, da Staatseinfuhren von den Liberalisierungsverpflichtungen ausgenommen waren; 1958 zählten 8% der deutschen OEEC-Importe und 11,5% der deutschen Gesamteinfuhren als Staatsimporte, es handelte sich zumeist um Agrargüter, die Marktordnungen unterlagen. BIZ (1954/55), S. 111; BMWi (1958), S. 292; EZU (1957/58), S. 26; Presse- und Informationsamt (1953), S. 150.

[28] *Olson* (1985), S. 99ff. Diese These würde zudem den Schluß nahelegen, der deutsche Protektionismus hätte im Laufe der 50er Jahre parallel zu einem Wiedererstarken der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Organisationsgrad der wichtigsten Interessengruppen war jedoch von Anfang an hoch,[29] seit der Gründung der Bundesrepublik waren sie maßgeblich an der Gestaltung der Handelspolitik beteiligt.[30] Nicht ohne Grund stellte Eschenburg seine besorgte Frage nach der „Herrschaft der Verbände?" bereits 1955, nicht erst 1988.[31]

Ich möchte deshalb einen anderen Bestimmungsgrund der Liberalisierung betonen, der insbesondere im Verhalten der Gewerkschaften seinen Ausdruck fand. Die Gewerkschaften verstanden sich oft weniger als Lobby für die Arbeitnehmer einzelner Branchen denn als Anwalt der Verbraucher.[32] Das allgemeine Interesse an niedrigeren Importpreisen und effizienterer Produktion, also den angenehmen Folgen einer Liberalisierung, überwog häufig die Angst einzelner Teilgewerkschaften vor dem importinduzierten Strukturwandel. Diese Haltung läßt sich mit der hohen Mobilität der Menschen in den 50er Jahren[33] erklären, deren Ursache vor allem in der großen Zahl räumlich und auch beruflich wenig gebundener Vertriebener lag, deren Folgen sich in einer außergewöhnlichen Anpassungsflexibilität des Arbeitsmarktes zeigten.

Anders als die Gewerkschaften votierte der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) zwar generell für eine weitgehende Öffnung der Märkte, aber gegen eine einseitige Liberalisierung. Sein Widerstand wurde jedoch durch Druck von außen abgemildert.[34] Denn OEEC und GATT forderten die Bundesrepublik ab 1953 wiederholt — und, zum Schrecken der Exportindustrie, teilweise unter Androhung von Vergeltungsmaßnahmen — zu einem unilatera-

---

Verbände zunehmen müssen; zu erklären ist jedoch eine fortlaufende Liberalisierung. Im Wirtschaftsministerium und im Außenhandelsausschuß fanden die Vertreter der Industrie 1955 sogar weniger Gehör als vorher; siehe BDI (1956), S. 101, *Schade* (1963), S. 96.

[29] Der „Ausschuß für Wirtschaftsfragen der industriellen Verbände" (ab Januar 1950: BDI) repräsentierte bereits bei seiner Gründung im Oktober 1949 etwa 90% der bundesdeutschen Industrie: *Braunthal* (1965), S. 25; 38,9% aller Arbeiter und Angestellten waren 1951 gewerkschaftlich organisiert, 1985: 36,7%: StaBu, b (1953 u. 1987).

[30] Siehe *Jerchow* (1979), S. 265ff.; *Tudyka* (1978); *Erhard* (1954), S. 210ff.

[31] *Eschenburg* (1955).

[32] An den Beratungen des gemischten Ausschusses zur Zolltarifreform (1949-1950) nahm das vom DGB entsandte Mitglied ausdrücklich als Vertreter der Konsumenten teil; Mitte 1950 forderte der DGB eine Verminderung vieler vom Ausschuß vorgeschlagener Zölle: *Jerchow* (1979), S. 265ff. Dies ist deshalb besonders bemerkenswert, weil die nach der Währungsreform offen zutage getretene Arbeitslosigkeit während der Beratungen des Zolltarifausschusses ihren Höhepunkt erreichte. Mit 10,2% war die Arbeitslosenquote 1950 deutlich höher als heute. Zur Einstellung der Gewerkschaften siehe auch den Bericht über den Hamburger DGB-Kongreß 1956: DGB (1956), S. 691-692, die regelmäßigen Berichte über Liberalisierungsfortschritte in DGB (1951-1958), insbes. (1957), S. 115, S. 287, S. 310, S. 493, sowie *Braunthal* (1965), S. 331.

[33] Zur Mobilität der Arbeitskräfte in den 50er und 80er Jahren siehe *Paqué* (1987), S. 7.

[34] Zur Haltung des BDI siehe BDI (1949/50-1958/59), insbes. (1949/50), S. 10ff., (1953/54), S. 101ff., (1955/56), S. 101, (1957/58), S. 105; *Braunthal* (1965), S. 327-331.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

len Vorgehen auf, um so die deutschen Leistungsbilanzüberschüsse zu verringern.

D. Lehren für die Gegenwart

In der Wirtschaftskrise der direkten Nachkriegszeit gab es die Chance zu Grundsatzentscheidungen für einen liberalen Neuanfang. Auf internationaler Ebene wurde diese Chance von den USA genutzt zum Aufbau eines weitgehend sinnvollen Ordnungsrahmens (GATT, OEEC, EZU); auf nationaler Ebene wurde sie genutzt für die Befreiung der Binnenwirtschaft, nicht jedoch für eine radikale Liberalisierung der Außenwirtschaft. Daß die Bundesrepublik in den 50er Jahren dennoch ihre Handelshemmnisse sogar stärker als andere Staaten reduzierte, ist auf Sonderfaktoren zurückzuführen, vor allem auf die Popularität des Inflationsargumentes und die Anpassungsbereitschaft des Faktors Arbeit.

Die Ausgangslage für eine Liberalisierungsstrategie ist heute anders als vor 35 oder 40 Jahren. (i) Da Wechselkursänderungen kein Tabu mehr sind, haben Hinweise auf Preisniveaustabilität und Leistungsbilanzausgleich an Überzeugungskraft eingebüßt. (ii) Während die Kapitalmärkte heute national und international stärker integriert sind, ist die Arbeitsmobilität geringer geworden. Der Widerstand gegen eine Liberalisierung geht deshalb mehr als früher vom Faktor Arbeit aus; die hohe Arbeitslosigkeit, die es auch 1949-1954 gegeben hatte, gilt heute als wesentlicher Einwand gegen einen Abbau der Protektion. Eine unilaterale Liberalisierung, also der einseitige Abbau nationaler Subventionen und Regulierungen sowie der EG-Außenprotektion, ist zwar wohlfahrtsökonomisch sinnvoll, für Politiker ist sie heute jedoch wohl keine attraktive Option. Eine reziproke Liberalisierung ist eher durchsetzbar.

In den 50er Jahren führten Verhandlungen über einzelne Handelsschranken (die GATT-Runden in Annecy, Torquay und Genf II) nur zu geringen Fortschritten; bewährt haben sich stattdessen relativ umfassende Vereinbarungen über klar definierte gemeinsame Liberalisierungsschritte und Regeln (die Mindestanforderungen des OEEC-Kodexes, auch die Zollsenkungsformel der Kennedy-Runde des GATT). Allerdings sind die Chancen für multilaterale Abkommen über substantielle gemeinsame Fortschritte im GATT in seiner bestehenden Form heute geringer als früher. Anstelle von ursprünglich 23 müssen jetzt 105 Staaten unter einen Hut gebracht werden, deren wirtschaftliche und politische Strukturen stark voneinander abweichen. Statt dessen beobachten wir einen Trend zu bilateralen und regionalen Vereinbarungen (EG-Binnenmarkt; Bemühungen um Freihandelsabkommen USA-Kanada, USA-Japan u. a.). Eine Reform des GATT sollte darauf abzielen, diesen Trend zu nutzen und ihn im liberalen Sinne zu gestalten.

Wie sich bereits in den 50er Jahren gezeigt hat, kann das Erfordernis der unbedingten Meistbegünstigung dazu führen, daß Möglichkeiten für eine Liberalisierung auf Gegenseitigkeit ungenutzt bleiben. Deshalb sollte das

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

GATT wie folgt ergänzt werden: Die GATT-Regeln und alle bisher getroffenen multilateralen Abkommen werden zu verbindlichen Mindestanforderungen erklärt; beliebige Gruppen von Mitgliedern erhalten jedoch das Recht, untereinander weitergehende Fortschritte zu vereinbaren.[35] Jede Handelsumlenkung gäbe anderen Staaten einen Anreiz, sich dem Liberalisierungsklub anzuschließen. Damit auf diese Art tatsächlich ein Liberalisierungsprozeß in Gang kommen kann, müssen diese Klubs allerdings offen sein, so daß jeder Interessent, der sich den Klubregeln unterwirft, automatisch und ohne Verhandlungen mit den anderen Mitgliedern beitreten kann. Die Innovation, durch die sich ein Klub gegenüber dem Gesamt-GATT auszeichnet, kann auch institutioneller Art sein. Hier sind vor allem zwei Möglichkeiten zu nennen: (i) Die Klubmitglieder verpflichten sich, in allen Streitfällen einen Schiedsspruch des GATT oder das Urteil eines internationalen Gerichtes zu akzeptieren. (ii) Sie verankern die Regeln des GATT und ihres Klubs in ihrem nationalen Recht,[36] und zwar so, daß Bürger aus allen Mitgliedsstaaten des Klubs die Gerichte des jeweiligen Landes anrufen können.

Wie das Beispiel der deutschen Vorreiterrolle in den 50er Jahren lehrt, kann eine Liberalisierung dadurch politisch durchsetzbar werden, daß sie mit einem populären Ziel begründet werden kann. Damals war es das Ziel der Preisniveaustabilität; heute könnte auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft ein anderes öffentlichkeitswirksames Anliegen eine nachhaltige Öffnung der Märkte ermöglichen: der Abbau der Binnengrenzen bis Ende 1992. Noch ist nicht endgültig klar, inwieweit der Wettbewerb im Europäischen Binnenmarkt dadurch beschränkt bleiben soll, daß die nationalen Normen für Güter und Dienstleistungen sowie die Sozial- und Steuergesetze zuvor harmonisiert werden.[37] Mit einer klaren Grundsatzentscheidung für das Ursprungslandprinzip, also für die gegenseitige Anerkennung der Normen und Regulierungssysteme, wäre mit einem Schlag ein großer Teil aller Schranken abgeschafft, die derzeit den Handel mit Waren und Dienstleistungen innerhalb der EG behindern. Hier bietet sich eine Chance, dem Binnenmarkt eine liberale Ordnung zu geben. Wird sie verpaßt, d. h. ist die Harmonisierung einmal vollzogen, wird eine derart weitreichende Deregulierung kaum noch durchsetzbar sein.

In einem konsequent liberal gestalteten Binnenmarkt würde die Mobilität der Faktoren Arbeit und Humankapital zunehmen, direkt als Folge der gegenseiti-

---

[35] Vgl. *Giersch* (1985); *Klepper* (1986).

[36] Vgl. *Müller* (1984); *Tumlir* (1985).

[37] Siehe des Weißbuch der EG-Kommission, EG (1985); vgl. *Giersch* (1986). Während der Europäische Gerichtshof die Römischen Verträge in bezug auf den Güterhandel seit dem Cassis-de-Dijon-Urteil im Sinne des Ursprungslandprinzips auslegt (20. 2. 1979, RS 120/78), hat der EuGH in einem Urteil zum Dienstleistungsverkehr nur Großunternehmen die freie Wahl zwischen europäischen Versicherungen zugesprochen (4. 12. 1986, RS 205/84).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gen Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen (statt einer Harmonisierung) und des Fortfalls der lästigen Grenzkontrollen, aber vor allem indirekt als Folge des intensiveren Standortwettbewerbs innerhalb Europas, der zum Abbau jener staatlichen und tarifvertraglichen Restriktionen zwingen kann, die sich nicht im Wettbewerb bewähren.

Aus diesem Grund brächte ein liberal gestalteter Binnenmarkt einen langfristigen Ertrag, der über die ökonomischen Effizienzgewinne hinausginge: Jene Interaktion zwischen Sonderinteressen und Staat, die „politischer Markt für Protektion" genannt wird, würde insgesamt an Bedeutung verlieren. Je weniger die Faktormärkte segmentiert sind, desto geringer ist der Anreiz für den Anbieter einer Faktorleistung, sich überhaupt um einen staatlichen Eingriff zugunsten seiner Branche zu bemühen. Alle erzielbaren Renten würden rascher als bisher durch Marktzutritte mobiler Faktoren aufgezehrt, und die Abwanderung aus einem schrumpfenden Sektor in einen anderen Wirtschaftszweig würde durch weniger Hürden behindert. Eine Öffnung der Märkte, vor allem eine Entregulierung der Faktormärkte, ist deshalb mehr als ein Stimulans für einen neuen Wachstumsschub; sie ist ein Mittel, die marktwirtschaftliche Ordnung selbst auf Dauer zu stabilisieren.

Literatur

Baldwin, Robert E.: Multilateral Liberalization, in: *Finger*, J. Michael / *Olechowski*, Andrzej (Hrsg.): The Uruguay Round. Washington D. C. 1987, S. 37-44.

Bank Deutscher Länder / Deutsche Bundesbank: Monatsberichte 1950-1958. Frankfurt 1950-1958.

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ): Jahresberichte 1949/50-1957/58. Basel 1950-1958.

Blancpain, Jean Pierre: Vom Bilateralismus zur Konvertibilität. Die Entwicklung der europäischen Währungsordnung von 1946 bis 1960. Zürich 1962.

Braunthal, Gerard: The Federation of German Industry in Politics. Ithaca N. Y. 1965.

Brennan, Geoffrey / *Buchanan*, James M.: The Reason of Rules, Constitutional Political Economy. Cambridge etc. 1985.

Bundesministerium der Finanzen (BMF): Zolltarifgesetz vom 16. August 1951 und Gebrauchszolltarif mit Anhang. Bonn 1951.

Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi): 10 Jahre Zusammenarbeit, Übersetzung des Jahresberichts 1957 des Europäischen Wirtschaftsrates (OEEC). 1958.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Jahresberichte 1949/50-1958/59. Köln 1950-1959.

Curzon, Gerard: Multilateral Commercial Diplomacy. London 1965.

Deutscher Bundestag: Verhandlungen, 2. Wahlperiode 1953-1957, Stenographische Berichte. Bonn 1953-1957.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Gewerkschaftliche Monatshefte. Köln 1951-1958.

Donges, Juergen B. u. a.: Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. Tübingen 1973.

Donges, Juergen B. u. a.: Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung. Tübingen 1988.

Downs, Anthony: An Economic Theory of Political Action in a Democracy, in: The Journal of Political Economy 65 (1957), S. 135-150.

Ehmann, Georg: Entwicklung und Erfolg der westdeutschen Außenhandelsliberalisierung. Nürnberg 1958.

Erhard, Ludwig: Deutschlands Rückkehr zum Weltmarkt. Düsseldorf ^{2}1954.

Erhard, Ludwig: Wohlstand für Alle. Düsseldorf 1957.

Eschenburg, Theodor: Herrschaft der Verbände? Stuttgart 1955.

Europäischer Gerichtshof (EuGH): Urteile in den Rechtssachen 120/78 (20. 2. 1979), 205/84 (4. 12. 1986).

European Payments Union (EZU): Annual Reports 1950/51-II/1958. Paris 1951-1959.

Giersch, Herbert: Perspektiven der Weltwirtschaft, in: Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1984. Berlin 1985, S. 595-616.

Giersch, Herbert: Internal and External Liberalisation for Faster Growth, Kieler Arbeitspapier Nr. 275. Kiel 1986.

Jerchow, Friedrich: Außenhandel im Widerstreit: Die Bundesrepublik auf dem Weg in das GATT 1949-1951, in: *Winkler*, Heinrich (Hrsg.): Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945-1953. Göttingen 1979, S. 254-289.

Kirsch, Guy: Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung, in: *Issing*, Otmar (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1980. Berlin 1981, S. 255-275.

Klepper, Gernot: The next GATT-Round: Bilateralism versus Multilateralism, in: Intereconomics 1986, S. 232-238.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (EG): Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Dokumente, KOM (85) 310 endg. Brüssel 14. 6. 1985.

Motz, Walter: Die Regelung des Außenhandels in Deutschland 1945-1949. Lörrach 1954.

Müller, Ulrich: Wohlstandseffekte des Internationalen Handels unter den Regeln des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT). Köln 1983.

Müller, Ulrich: Ordnungspolitische Vorkehrungen zur Durchsetzung der GATT-Regeln, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Nr. 2/3. Köln 1984, S. 261-276.

Olson, Mancur: The Logic of Collective Action. Cambridge/Mass. 1965.

Olson, Mancur: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD): National Accounts of OECD countries 1950-1968. Paris 1970.

Paqué, Karl-Heinz: Labour Surplus and Capital Shortage, German Unemployment in the First Decade after the Currency Reform, Kieler Arbeitspapier Nr. 290. Kiel 1987.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Deutschland im Wiederaufbau, Tätigkeitsbericht der Bundesregierung für die Jahre 1950-1958. Bonn 1951-1959.

Rittershausen, Heinrich: Internationale Handels- und Devisenpolitik. Frankfurt ^{2}1955.

Schade, Peter: Die Entwicklung des Zolltarifes der Bundesrepublik Deutschland bis zum EWG-Außentarif. Tübingen 1963.

Schmieding, Holger: How to Fill a ‚Dollar Gap'? Observations on the Liberalisation of West Germany's External Trade and Payments 1947-1958, Kieler Arbeitspapier Nr. 291. Kiel 1987.

Schwarz, Hans-Peter: Die Ära Adenauer, Gründerjahre der Republik 1949-1957. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2. Stuttgart/Wiesbaden 1981.

Stäglin, Reiner/*Wessels*, Hans: Input-Output-Tabellen und Input-Output-Analysen für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1969.

Statistisches Bundesamt (StaBu), (a): Die Industrie der Bundesrepublik Deutschland, Sonderheft 4: Die industrielle Produktion im Jahre 1952. Stuttgart 1953; (b): Statistische Jahrbücher. Stuttgart 1951-1960, 1987.

Tumlir, Jan: Europe's Contribution to World Development, in: Probleme und Perspektiven der weltwirtschaftlichen Entwicklung, Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1984. Berlin 1985, S. 287-305.

Tüngel, Richard: Pariser Hemmungen bei der Bewertung der D-Mark, in: Die Zeit, 29. 9. 1949, S. 1.

Tudyka, Kurt P.: Gesellschaftliche Interessen und Auswärtige Beziehungen, Materialien zur Außenwirtschaftspolitik der Ära Adenauer. Nijmegen 1978.

Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Hrsg.): Außenhandel als Lebensfrage, in: Wirtschaftsverwaltung, Nr. 10. Frankfurt/M., Mai 1949, S. 265-269.

Wall Street Journal: West Germany: Free Economy Trend in Occupied Land is Hit by Money Devaluation. New York, 13. 10. 1949.

Willgerodt, Hans: Handelsschranken im Dienste der Währungspolitik. Düsseldorf/München 1962.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Weltwirtschaft zwischen freihändlerischem Anspruch und protektionistischer Realität*

Von *Hans-Joachim Heinemann*, Hannover
Dietmar Knies, Hannover
Joachim Wagner, Hannover

A. Einleitung[1]

Bekenntnisse zu freiem Handel und einer liberalen Weltwirtschaftsordnung gehören seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland zum Credo sich als marktwirtschaftlich verstehender Politiker. „Das Vertrauen in den Markt gilt auch für die Weltmärkte. Alle Bundesregierungen haben in den 30 Jahren der Bundesrepublik auf die Öffnung der Grenzen für ausländische Waren gesetzt. Auch hier geht die Marktwirtschaft davon aus, daß die internationale Arbeitsteilung, der Wettbewerb zwischen den Volkswirtschaften, den Wohlstand aller Beteiligten hebt" — so liest man in der offiziellen Broschüre ‚30 Jahre Marktwirtschaft'.[2] Ähnlich programmatische Äußerungen gehören z. B. auch zum festen Bestandteil des jeweiligen Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung. Der in der Realität beobachtbare Protektionismus[3] stellt hierzu einen krassen Widerspruch dar.

Im vorliegenden Beitrag wird nach einer knappen Rekapitulation von Aussagen der Theorie Internationaler Wirtschaftsbeziehungen zu den Wohlfahrtseffekten von Protektion bzw. Liberalisierung im Abschnitt B der Frage nachgegangen, welchen Beitrag Überlegungen aus der Neuen Politischen Ökonomie zur Erklärung bestehender Eingriffe in den internationalen Handel leisten können (Abschnitt C). Anschließend werden Perspektiven für den Abbau des Protektionismus diskutiert (Abschnitt D), wobei die beiden alternativen Strategien (bilaterale und multilaterale Verhandlungen) unter dem Gesichtspunkt von Verhandlungskosten einander modelltheoretisch gegenübergestellt werden. Als Fazit enthält der Abschnitt E vier Thesen.

---

* Revidierte Fassung des Vortrags.

[1] Die Autoren bedanken sich für wertvolle kritische Hinweise von Professor H. Herberg, Professor J. Schumann und Professor H. Willgerodt.

[2] Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (1979), S. 49.

[3] Vgl. zum Ausmaß für die Bundesrepublik *Werner / Willms* (1984); *Weiss* (1985); *Witteler* (1986) sowie *Klepper / Weiss / Witteler* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Freihandel, Protektionismus und Wohlfahrt

Die Theorie Internationaler Wirtschaftsbeziehungen zeigt, daß unter einem breiten Spektrum von Modellannahmen eine von staatlichen Eingriffen, z. B. in Form von Zöllen, Subventionen, mengenmäßigen Ein- und Ausfuhrbeschränkungen oder Mobilitätsbeschränkungen für Produktionsfaktoren, freie Integration in die internationale Arbeitsteilung gesamtwirtschaftlich einer Situation mit Protektionismus überlegen ist.

In vollbeschäftigten Wirtschaften ist Freihandel optimal, wenn Handelsbeschränkungen keine terms-of-trade-Verbesserungen bewirken; sei es, weil die betrachtete Volkswirtschaft als Mengenanpasser agiert oder weil Gegenmaßnahmen des Auslandes anfängliche terms-of-trade-Gewinne zunichte machen. Knappe Faktoren verlieren zwar durch die Liberalisierung, jedoch bietet der gesamtwirtschaftliche Realeinkommenszuwachs Spielraum für eine Kompensation.

Handelsbeschränkungen lenken die Nachfrage von Auslands- zu Inlandsgütern, so daß Beschäftigungsverbesserungen möglich erscheinen. Jedoch sind solche „beggar-my-neighbour"-Strategien von zweifelhaftem Erfolg, da Retorsionsmaßnahmen des Auslandes allenfalls für ökonomisch kleine Länder nicht zu erwarten sind; aber auch dann sind die Opportunitätskosten des mit einer Allokationsverschlechterung erkauften Beschäftigungsgewinns höher als die gleiche Beschäftigungszuwächse bewirkenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Makrobereich. Bei flexiblen Wechselkursen werten zudem Importbeschränkungen die Währung auf (es sei denn, die Schwächung des Exportsektors löst kompensierende Kapitalabflüsse aus), was kontraktiv und damit dem beabsichtigten Effekt entgegenwirkt.

Sind die üblichen Annahmen deterministischer güterwirtschaftlicher Modelle nicht voll erfüllt, mag sich das Bild ändern:

— Sind die Produktionsfaktoren zwischen den Sektoren nicht mobil, so koalieren die in den importkonkurrierenden Sektoren beschäftigten Faktoren zugunsten der Protektion gegen die in den anderen Branchen eingesetzten Faktoren.

— Ist nur Kapital sektoral gebunden, so mag durch Protektionismus neben dem im importkonkurrierenden Sektor beschäftigten Kapital auch der (knappe) Faktor Arbeit gesamtwirtschaftlich um so eher gewinnen, je größer der Anteil des geschützten Sektors am Sozialprodukt und je schwächer die Präferenzen der Arbeiter für die Produkte dieses Sektors sind.

— Erzeugen importkonkurrierende Branchen (Exportsektoren) vergleichsweise hohe (niedrige) externe Erträge und niedrige (hohe) externe Kosten, so erscheinen Maßnahmen zu ihren Gunsten (Lasten) plausibel; in Industrieländern ist eine solche Konstellation allerdings weniger als die gegenteilige zu erwarten, und selbst, wenn es so sein sollte, sind die volkswirtschaftlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kosten protektionistischer Eingriffe, verglichen zu binnenwirtschaftlichen Maßnahmen, i.d.R. zu hoch.

— In einer unsicheren Welt schätzen die Gewinner einer Liberalisierung ihre künftigen Vorteile zu niedrig ein, während die Verlierer künftige Verluste aus ihrem Besitzstände verteidigenden Verhalten zu hoch bewerten, insbesondere wenn kurz- und mittelfristig Anpassungsverluste zu erwarten sind.

— Generell ist in einer unsicheren Welt die Furcht vor Risiken wachsender Auslandsabhängigkeit hoch, verglichen zu der Einschätzung der Vorteile eines größer werdenden Risikopools.

Zur Abfederung der mit wachsender Öffnung eines Landes möglicherweise steigenden Risiken im Handel mit Gütern und Diensten kann die Erweiterung der Palette handelsfähiger Güter ebenso dienen wie die Intensivierung internationaler Kapitalbewegungen; allerdings sind Handelsverluste nicht auszuschließen, wenn solche Kreditbeziehungen neu eingeführt werden, falls sie den Güterpreisvektor zu Lasten der Exportgüter verändern.[4]

In einer unsicheren Welt werden internationale Kapitalbewegungen nicht ausreichen, um die Risiken befriedigend zu begrenzen: Das internationale Liquiditätsrisiko verlangt sowohl in einem Paritätsänderungen nicht ausschließenden Festkurssystem wie im System flexibler Wechselkurse den Verzicht auf die konsumtive oder investorische Nutzung knapper Ressourcen zugunsten der Haltung verschiedener Währungen, was ansonsten zu erwartende Gewinne der Liberalisierung zu mindern vermag.[5]

Aus dem Gesagten folgt, daß die Liberalisierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen eher graduell als abrupt erfolgen sollte:[6]

— Erstens nehmen Anpassungskosten und damit die Risiken potentieller Verlierer weniger zu, was deren Widerstand begrenzt.

— Zweitens sind Liberalisierungsmaßnahmen i.d.R. mit einer realen Abwertung verbunden. Sind Löhne und Preise nicht hinreichend flexibel, ist eine entsprechende nominelle Abwertung erforderlich; Wechselkursfluktuationen sind oftmals Ursache für neue protektionistische Maßnahmen in Aufwertungsländern, während Abwertungsländer nicht zu entsprechender Liberalisierung neigen; ferner können Wechselkursfluktuationen die Spekulation auf weitere Kursänderungen fördern und die o.g. Liquiditätsvorsorge verstärken. Bei gradueller Liberalisierung mit absehbaren Risiken ist dagegen der erforderliche Zuwachs an in- und ausländischer Liquidität in den Portefeuilles von Nichtbanken (und ggf. der Zentralbank) geringer, was eine produktive alternative Nutzung knapper Ressourcen erlaubt.

---

[4] *Helpmann* (1985), S. 85f.

[5] *Heinemann* (1987), S. 18ff.

[6] Vgl. *Corden* (1987), S. 14ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Angesichts der in diesem Abschnitt skizzierten Ergebnisse modelltheoretischer Analysen zu Auswirkungen der Protektion und der einleitend referierten (hierauf gegründeten?) freihändlerischen Lippenbekenntnisse der Bundesregierungen ist nach den Ursachen des bestehenden Protektionismus zu fragen.

C. Zur Politischen Ökonomie der Protektion in der Bundesrepublik

Ansatzpunkte möglicher Erklärungen des (unterschiedlich hohen) Ausmaßes der Protektion einzelner Branchen bieten Ansätze, die im Kontext der Neuen Politischen Ökonomie Internationaler Wirtschaftsbeziehungen entwickelt wurden. Ausgangspunkt der theoretischen Überlegungen ist die Vorstellung, daß ein politischer Markt für Protektionismus besteht, auf dem Gruppen von Wählern und Firmen sowie deren Interessengruppen Schutz vor ausländischer Konkurrenz nachfragen, der von Politikern und Bürokraten in der Verwaltung, die bei ihren Handlungen ihre Wiederwahl- bzw. Karrierechancen vor Augen haben, angeboten wird. Der empirisch beobachtbare Protektionsgrad einer Industrie wird dann als Ergebnis des Zusammenspiels von Angebot und Nachfrage auf diesem politischen Markt für Protektionismus interpretiert.[7]

Die Grundidee wird von zahlreichen Autoren sehr unterschiedlich in theoretischen und empirischen Untersuchungen variiert;[8] auf die Bundesrepublik Deutschland bezogene ökonometrische Studien kommen hierbei zu teils widersprüchlichen Aussagen hinsichtlich der Tragfähigkeit einzelner Hypothesen.[9] Hier sollen Ergebnisse einer weiteren empirischen Arbeit skizziert werden, die einen bisher nicht hinreichend beachteten Einwand aufgreift: Das Protektionsniveau einer Industrie ist eher ein theoretisches Konstrukt als eine exakt meßbare Größe, oder um Helmut Hesse zu zitieren: "It is unavoidable that we content ourselves with the fact that empirical estimations can only provide approximations of the true value of the rates of effective protection."[10] In empirischen Untersuchungen müssen gewichtete Durchschnitte der Zollsätze der Produkte einzelner Industrien mittels Input-Output-Tabellen in effektive Protektionsraten umgerechnet werden, um unter Einbeziehung von Subventionsgraden und geschätzten Preisäquivalenten nicht-tarifärer Handelshemmnisse einen Index der Gesamtprotektion zu bilden. Auf jeder Stufe können alternative Berechnungswege verwendet werden, von denen nicht immer einer theoretisch als den anderen überlegen anzusehen ist. Folglich sollte in ökonometrischen Analysen auch nicht nur einer der vorhandenen geschätzten Protektionsgrade als endogene Variable herangezogen werden — im Rahmen

---

[7] Vgl. z. B. die Darstellung bei *Frey* (1985), S. 18ff.

[8] *Baldwin* (1984) unterscheidet in einem Systematisierungsversuch sieben Modelle, auf die hier aus Raumgründen nicht eingegangen werden kann.

[9] Vgl. *Witteler* (1986); *Wagner* (1987).

[10] *Hesse* (1987), S. 192.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Sensitivitätsanalyse ist vielmehr zu prüfen, ob und ggf. wie stark die Ergebnisse von der Wahl der Protektionsgrad-Variable abhängen .

Auf der Basis von Daten für 29 Industrien des Verarbeitenden Gewerbes der Bundesrepublik Deutschland wurden Modelle zur Erklärung des Protektionsgrades 1982 geschätzt.[11] Der Protektionsgrad wird hierbei durch sieben unterschiedliche Variablen — drei effektive Protektionsraten (auf der Basis ungewogener bzw. gewogener Mittelwerte der Zollsätze sowie unter Einschluß geschätzter Preisäquivalente ausgewählter nicht-tarifärer Handelshemmnisse für einige Branchen) und vier Indizes der Gesamtprotektion (berechnet jeweils als Summe von einer der effektiven Protektionsraten und einem der auf verschiedene Arten berechneten Subventionsgrade) — abgebildet.

Als erklärende Variablen werden folgende Größen in die Untersuchung einbezogen (das theoretisch erwartete Vorzeichen ist in Klammern angegeben):

(1) Anzahl Firmen (−)
(2) Konzentrationsgrad (+)
(3) Wachstum der Beschäftigung (−)
(4) Anteil internationalisierter Unternehmen (−)
(5) Exportquote (−)
(6) Konsumquote (+)
(7) Anzahl deutsche Beschäftigte (+)
(8) Facharbeiteranteil (−)
(9) Wertschöpfungsanteil am Output (−)
(10) Importdruck aus Entwicklungsländern (+)

Die Variablen 1-6 und 9-10 bilden Überlegungen zum „Interessengruppen-Modell" ab,[12] wonach kollektives Handeln zur Erlangung von Protektion um so eher zu erwarten ist, je kleiner die Gruppen sind (Variable 1 und 2), je stärker sie unter Druck vom Weltmarkt stehen (3 und 10), je weniger internationalisiert und exportorientiert sie sind und je weniger sie daher Vergeltungsmaßnahmen des Auslands fürchten (4 und 5), je weniger sie Vorprodukte und Investitionsgüter an ebenfalls gut organisierte Produzentengruppen liefern (6) und je mehr sich ein Schutz auszahlt (9). Das Wählerstimmen-Argument des „Rechenmaschinen-Modells" wird in Variable 7 aufgegriffen. Die Variablen 3 und 8 repräsentieren das „Anpassungshilfen-Modell", nach dem die Regierung die Protektion so ausgestaltet, daß die Anpassungskosten der betroffenen Arbeiter minimiert werden. Der Facharbeiteranteil (Variable 8) bildet auch Überlegungen des „Gerechtigkeits-Modells" (Ziel der Regierung ist es, Arbeiter mit niedrigem Einkommen vor Nachteilen aufgrund wirtschaftlicher Veränderungen zu schützen) und des „Wettbewerbsfähigkeits-Modells" (international wettbewerbsfähi-

[11] Vgl. *Wagner* (1988) für eine ausführliche Darstellung von Ansätzen, Datengrundlagen, Schätzergebnissen und Resultaten zahlreicher ökonometrischer Tests und Modelle.

[12] Diese Modelle werden bei *Baldwin* (1984) diskutiert; vgl. auch *Wagner* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ge Industrien sind eher an Freihandel interessiert) — hier zusammen mit Variable 10 — ab. Die These aus dem „Internationale-Verhandlungen-Modell", wonach Regierungen in Industrieländern Industrien besonders schützen, wenn sie für Entwicklungsländer als Exportindustrien bedeutend sind, da dies einen „Trumpf" bei Verhandlungen über die Marktöffnung für Importe aus Industrie- in Entwicklungsländer darstellt, ist durch Variable 10 berücksichtigt.[13]

Für jede der sieben Protektionsvariablen als endogene Größe wurden zwei Modellvarianten — mit allen 10 exogenen Variablen sowie unter Ausschluß der Variablen 3 [das Beschäftigungswachstum wird negativ vom Importdruck aus Entwicklungsländern (Variable 10) beeinflußt] und 5 [Großbetriebe nehmen eine dominierende Stellung im bundesrepublikanischen Export ein, daher spiegelt der Konzentrationsgrad (Variable 2) auch die Exportorientierung einer Branche wider] — mit der einfachen Methode der kleinsten Quadrate geschätzt und einer Anzahl ökonometrischer Tests unterzogen.[14]

Zentrale Ergebnisse der Modellschätzungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Bei einem zweiseitigen Test auf dem 5%-Niveau treten signifikante Koeffizienten in vier oder mehr Fällen bei folgenden Variablen auf (in Klammern ist das Vorzeichen der geschätzten Koeffizienten angegeben):

— Variable 2: Konzentrationsgrad (+)
— Variable 4: Anteil internationalisierter Unternehmen (−)
— Variable 8: Facharbeiteranteil (−)
— Variable 9: Wertschöpfungsanteil am Output (−)

In allen vier genannten Fällen sind die Vorzeichen in den 14 Modellen identisch; sie stimmen jeweils mit den theoretisch erwarteten Vorzeichen überein. In allen übrigen Fällen sind die Vorzeichen zwischen den Modellen unterschiedlich (und die *t*-Werte oft sehr gering); eine Ausnahme bildet lediglich der Importdruck aus Entwicklungsländern mit einem fast durchgängig wie theoretisch erwartet positiven Vorzeichen.

Ein Vergleich dieser Ergebnisse mit den Schätzungen von Witteler[15] bzw. Klepper / Weiss / Witteler[16] zeigt Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Die Vorzeichen der geschätzten Koeffizienten der (unterschiedlichen) Proxy-Variablen

---

[13] Da Einflüsse Zeit brauchen, um im politischen Entscheidungsprozeß zu wirken, werden alle Variablen zeitverzögert (lag-Länge: 2 Jahre bei den Variablen 1, 2 und 4-9 bzw. Periode 1976-1980 bei Variable 3 und 10) in die Schätzgleichungen einbezogen.

[14] Die vollständigen Ergebnisse finden sich in *Wagner* (1988); die getesteten Nullhypothesen lauten: Die Störgrößen sind normalverteilt und homoskedastisch, die funktionale Form ist korrekt spezifiziert, es liegen keine Ausreißer vor — die Modelle konnten aufgrund der Tests nicht abgelehnt werden.

[15] *Witteler* (1986).

[16] *Klepper / Weiss / Witteler* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für Humankapitalintensität und Wertschöpfungsanteil am Output stimmen überein, während hier weder ein positiver Einfluß der Beschäftigtenzahl noch ein negativer der Anzahl der Firmen deutlich wurde.

Mit dem hier verwendeten Ansatz können weder überzeugende Indizien für noch gegen die Hypothesen der Neuen Politischen Ökonomie vorgelegt werden; ehe dies möglich ist, sind weitere theoretische und ökonometrische Arbeiten erforderlich.[17] Festzuhalten bleibt jedoch, daß eine Reihe theoretischer Überlegungen und empirischer Beobachtungen dafür sprechen, daß Ansätze aus der Neuen Politischen Ökonomie Internationaler Wirtschaftsbeziehungen die Protektion mit erklären können.

D. Perspektiven für den Abbau des Protektionismus

In der traditionellen Außenhandelstheorie wird — wie im Abschnitt B ausgeführt — gezeigt, daß ein einseitiger Abbau von Handelshemmnissen i. d. R. wohlfahrtssteigernd wirkt. Hierbei ist allerdings implizit unterstellt, daß mit den Importen auch gleichzeitig die Exporte ansteigen können. Dies kann jedoch nur unter der Voraussetzung geschehen, daß entweder das Ausland ebenfalls bereit ist, mehr Importe zuzulassen, oder der Importanstieg über eine Abwertung der heimischen Währung zu einem Anstieg der Exporte führt.

Als dritte Möglichkeit kann der einseitige Abbau von Handelshemmnissen auf einen Nettokapitalzufluß hinauslaufen, der sich dann als sinnvoll erweist, wenn diese Mittel einer investiven Nutzung zugeführt werden. Der Erfolg ist zumindest dann zweifelhaft, wenn Handelsschranken für Konsum- und nicht für Investitionsgüter abgebaut werden.

Ohne nun weiter auf diese Problematik einzugehen, machen die Ausführungen deutlich, welche wichtige Bedeutung internationalen Verhandlungen für den Abbau von Handelshemmnissen in der Weltwirtschaft zukommt. Es stellt sich nun die Frage, ob die Vertreter eines Landes mehr Engagement in bilaterale oder mehr in multilaterale Verhandlungen legen sollen.

In den letzten Jahren war unverkennbar eine zunehmende Verdrängung multilateraler Handelsabkommen (wie etwa im Rahmen des GATT) durch bilaterale Vereinbarungen zu beobachten.[18] Da einige bilaterale Abkommen (z. B. Exportselbstbeschränkungsabkommen) eher handelshemmend als handelsschaffend wirken, bewegen sich die Erklärungsversuche dieses neuen Trends vorwiegend im Bereich der Politischen Ökonomie der Protektion.[19] Einen allgemein akzeptierten Erklärungsansatz für potentielle Vorteile bilateraler

[17] Vgl. *Hesse* (1987), S. 198ff. und *Wagner* (1987), S. 564.

[18] Vgl. etwa OECD (1985), S. 34f.; *Laird/Sampson* (1987); *Kostecki* (1987) oder *Riedel* (1987).

[19] Vgl. z. B. OECD (1985), S. 184ff.; *Riedel* (1987) oder *Laird/Sampson* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verhandlungen gibt es unseres Wissens bisher nicht. Im folgenden wird ein relativ einfacher Ansatz vorgestellt, in dem unter Berücksichtigung von Verhandlungskosten gezeigt wird, daß die Grenzerträge multilateraler Verhandlungen aus der Sicht eines Landes möglicherweise mit zunehmender Integration in die Weltwirtschaft ständig geringer ausfallen als bei bilateralen Verhandlungen und unter bestimmten Bedingungen eine verstärkte Hinwendung zu bilateralen Verhandlungen sinnvoll erscheinen lassen.[20]

Das Modell

Es gelten folgende Annahmen:

(A 1) Es sei eine Volkswirtschaft unterstellt, die bereits graduell in die internationale Arbeitsteilung integriert ist. Auf der anderen Seite bestehen jedoch noch potentiell abbaubare Handelshemmnisse.

(A 2) Die Eröffnung neuer Exportmöglichkeiten erfordert stets zusätzliche bilaterale Verträge mit Ländern bzw. Ländergruppen oder multilaterale Verträge mit mehreren Ländern, wobei einstimmige Beschlüsse getroffen werden müssen.

(A 3) Die Einhaltung bestehender Abkommen wird mit Androhung wirtschaftlicher Sanktionen erzwungen. Bereits abgebaute Handelsschranken können nicht durch andere (beispielsweise tarifäre durch nicht-tarifäre) ersetzt werden.

(A 4) Das betrachtete Land ist grundsätzlich bereit, die Binnenmärkte für ausländische Anbieter zu öffnen, sofern Gegenleistungen anderer Länder erbracht werden, die zu einem Nettogewinn führen können.[21] Terms-of-trade-Effekte werden der Einfachheit halber vernachlässigt.

(A 5) Der Erfolg von Verhandlungen hängt ausschließlich vom Ausmaß der Zugeständnisse ab, die in die Verhandlung eingebracht werden. Die Bewertung der Zugeständnisse erfolgt mit Hilfe einer gesellschaftlichen Nutzenfunktion,[22] die als Argumente auch Sicherheits-, Stabilitäts-, Verteilungs- sowie andere politische und soziale Ziele enthält.[23]

---

[20] Vgl. auch *Knies/Gilroy* (1987).

[21] Hiermit ist keinesfalls ein Exportüberschuß gemeint, sondern diese Überlegung basiert eher auf dem Gedanken der Reziprozität, wobei die Aussage der Zolltheorie unterstellt ist, daß ein Abbau von Handelshemmnissen bei ausgeglichener Leistungsbilanz wohlfahrtserhöhend wirkt.

[22] Von den aus der Wohlfahrtstheorie bekannten Abstimmungsproblemen wird hier abstrahiert.

[23] In diesem Zusammenhang sind also sämtliche Kosten und Erträge einer Handelsliberalisierung einschließlich der damit verbundenen strukturellen Anpassung zu berücksichtigen. Die Nutzenfunktion braucht hier nicht näher spezifiziert zu werden. Es wäre z. B. leicht zu zeigen, daß es bei einem Abbau von Handelshemmnissen ohne Kompensa-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(A 6) Die verhandelnden Politiker streben eine Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt an, um ihre Wiederwahlchancen zu erhöhen.

Im folgenden sei nun ein hinreichend enger positiver Zusammenhang zwischen realem wertmäßigen Exportvolumen und den bei ausgeglichener Leistungsbilanz erzielbaren realen gesamtwirtschaftlichen Bruttoerträgen unterstellt.[24] Die Höhe dieser Exporteinnahmen hängt vom eingebrachten Verhandlungsaufwand ab, der neben den bewerteten Zugeständnissen beispielsweise auch Informations-, Beratungs- und sonstige Verhandlungskosten enthält.

Der gesamte Zusammenhang zwischen Außenhandelserträgen (A), Exporterlösen (E) und der Höhe des bewerteten Verhandlungsaufwandes (V) läßt sich für eine gegebene Nutzenfunktion des Inlandes sowie einer gegebenen Reaktionsfunktion des Auslandes in folgender Weise ausdrücken:

$$(1) \qquad A_i = f(E_i) = f[g_i(V)]; \quad i = b, m$$

wobei der Index „b" für bilaterale und der Index „m" für multilaterale Verhandlungen steht.

Von zentraler Bedeutung ist nun die Unterstellung, daß sich $A_b(V)$ und $A_m(V)$ in folgender Weise voneinander unterscheiden: Ausgehend von einem hypothetischen Autarkiezustand ($V = O$), in dem $A_b(O) = A_m(O) = O$ gelte, ist es zunächst über multilaterale Verhandlungen (beispielsweise auf GATT-Ebene) möglich, ein hohes Maß an Außenhandelserträgen mit relativ geringen Verhandlungskosten zu erzielen, da erst einmal die Öffnung von politisch vergleichweise unproblematischen Binnenmärkten eingebracht werden kann. Mit zunehmender weltwirtschaftlicher Integration wird es auf multilateraler Ebene jedoch stetig schwieriger, gemeinsame Einigungen zu erzielen, da die verhandelnden Länder durch z. T. sehr unterschiedliche Entwicklungsniveaus und Interessenstrukturen geprägt sind.[25] Eine weitere Öffnung von bestimmten Binnenmärkten stößt im Inland zunehmend auf politische sowie gesellschaftliche Widerstände, da Zugeständnisse in relativ sensiblen Bereichen (z. B. Agrarsektor oder im Dienstleistungsbereich) mit überdurchschnittlichen Durchsetzungsproblemen behaftet sind und somit hohe Verhandlungskosten verursachen.

---

tionszahlungen durchaus zahlenmäßig mehr Verlierer als Gewinner geben kann, auch wenn die Summe der Verluste geringer ausfällt als die Summe der Gewinne.

[24] Dieser Betrag kann z. B. als außenhandelsbedingter Zuwachs des Volkseinkommens betrachtet werden, wobei allerdings zu beachten ist, daß diese Größe keinesfalls allein als Wohlfahrtsindikator dienen kann.

[25] Als Beispiel mag der Versuch gelten, eine Liberalisierung des Handels mit Dienstleistungen im Rahmen des GATT zu erzielen. Die Erfolgsaussichten multilateraler Verhandlungen werden zusätzlich dadurch geschmälert, daß über einzelne Bereiche separat verhandelt wird, anstatt aus allen Bereichen zusammen kompromißfähige Verhandlungspakete zu schnüren.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei bilateralen Verhandlungen sind die erzielbaren Erträge pro eingesetzter Verhandlungskosteneinheit (wiederum ausgehend von einer Autarkiesituation) zunächst vergleichsweise gering, da Abkommen mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen in Phasen schwacher weltwirtschaftlicher Integration erfahrungsgemäß mit höheren durchschnittlichen Verhandlungskosten verbunden sind. Der Ertragszuwachs nimmt jedoch mit steigender Verhandlungsintensität weniger stark ab, da je nach spezifischer wirtschaftlicher Interessenlage und erwarteten Erfolgsaussichten von Verhandlungen geeignete Vertragspartner gezielt ausgewählt werden können, ohne sich gleichzeitig mit Ländern auseinandersetzen zu müssen, die relativ geringe Erträge bieten können, jedoch ein vergleichsweise hohes Maß an Zugeständnissen fordern.

Aufgrund der geschilderten Zusammenhänge ergeben sich für die beiden Gleichungen (1) folgende Eigenschaften:

$$f' = \frac{\delta A_m}{\delta g_m} = \frac{\delta A_b}{\delta g_b} > 0; \quad f'' = \frac{\delta^2 A_m}{\delta g_m^2} = \frac{\delta^2 A_b}{\delta g_b^2} \gtreqless 0 \tag{2}$$

Für den Zusammenhang zwischen Exporterlösen und Außenhandelsgewinn ist es also unerheblich, ob erstere aus bilateralen oder multilateralen Abkommen resultieren. Die zweite Ableitung spielt für die hier diskutierte Frage eine untergeordnete Rolle. Weiterhin gilt jedoch, daß die Grenzerträge von multilateralen Verhandlungen stärker abnehmen als bei bilateralen:

$$\frac{\delta A_i}{\delta V} > 0; \quad \frac{\delta^2 A_i}{{}^{d}V^2} < 0; \quad i = b, m \tag{3}$$

$$\frac{\delta^2 A_b}{\delta V^2} > \frac{\delta^2 A_m}{\delta V^2} \text{ für alle } V. \tag{4}$$

Da für $V = O$ aufgrund der o. g. Ursachen

$$\frac{\delta A_m(V=0)}{\delta V} > \frac{\delta A_b(V=0)}{\delta V} \tag{5}$$

ist, existiert eine Höhe von Verhandlungskosten (V^*), bei der:

$$\frac{\delta A_m(V=V^*)}{\delta V} = \frac{\delta A_b(V=V^*)}{\delta V} \tag{6}$$

gelten muß.

Des weiteren muß eine Verhandlungsintensität (V^{**}) existieren, bei der:

$$A_m(V=V^{**}) = A_b(V=V^{**}) \tag{7}$$

erfüllt ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

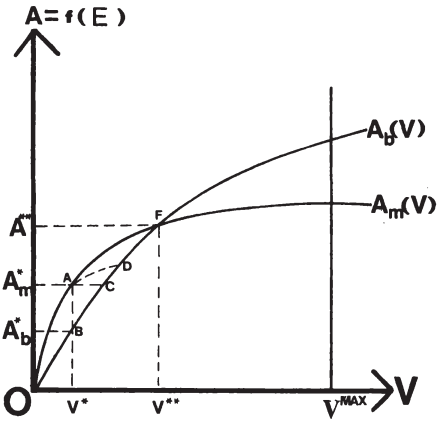


Abb. 1: Verhandlungskosten und Außenhandelserträge bei bilateralen und multilateralen Verhandlungen

Zur Veranschaulichung werden die Zusammenhänge in Abb. 1 grafisch dargestellt, wobei (der Einfachheit halber) ein linearer Zusammenhang zwischen Exportvolumen (E) und Außenhandelserträgen (A) unterstellt ist, so daß stets $f'' = O$ für alle E_i gelte.[26]

Bis zu einer Höhe von V^{**} sind die Außenhandelserträge über multilaterale Abkommen sowohl absolut als auch durchschnittlich höher als bei bilateralen Abkommen. Jedoch übersteigen die Grenzerträge pro zusätzlicher Verhandlungskosteneinheit bei bilateralen Verhandlungen die der multilateralen bereits ab einem Aufwand von V^*. Will das betrachtete Land diese höheren Grenzerträge von bilateralen Verhandlungen bei Einhaltung bestehender multilateraler Abkommen ausnutzen, so ist zwar ein Übergang von A nach B mit gleichzeitigem Rückgang des Exportvolumens aufgrund der Annahme (A 3) nicht möglich, jedoch ein Übergang von A nach C, wobei trotz erhöhter Verhandlungsintensität das Exportvolumen stagniert.[27] Denkbar ist auch ein vorübergehender Strategiemix, der von Punkt A zum Beispiel zu einem Punkt D führt. Ob

[26] Die Kurven $A_b(V)$ und $A_m(V)$ können geometrisch ermittelt werden, indem die g_i-Funktionen aus dem E-V-Raum über eine 45°-Linie im E-E-Raum und der f-Funktion im A-E-Raum in das A-V-Diagramm abgespiegelt werden. Zum Beispiel im Falle von $f'' = 0$ (linear) müssen die $A_i(V)$-Kurven stets flacher verlaufen als die g_i-Funktionen, wenn $f' < 1$ erfüllt ist.

[27] Mißt man den Integrationsgrad mit der Exportquote, so muß dieser bei wachsendem Sozialprodukt sogar abnehmen. Bei Aufhebung der Annahme 3 könnte das betrachtete Land auch von A nach B übergehen, indem es z. B. nicht-tarifäre Handelshemmnisse einführt, die bisher nicht Gegenstand multilateraler Verträge waren. Eine solche Strategie würde sogar zu einem Integrationsrückgang führen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

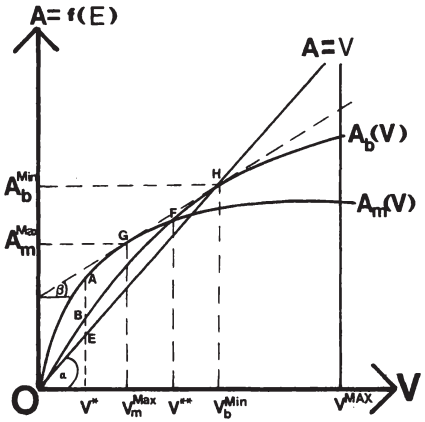


Abb. 2: Verhandlungskosten und optimale Verhandlungsstrategie

es aus der Sicht eines Landes sinnvoller ist, die Grenzerträge oder die Durchschnittserträge zu maximieren, läßt sich an dieser Stelle nicht ohne weiteres sagen. Dies hängt nicht zuletzt auch von der Opportunität politischer Erfolge in der jeweiligen Situation ab. So kann es vor Wahlen durchaus publikumswirksamer sein, wenn hohe Grenzerträge ausgewiesen werden, denn vergangene Erfolge sind erfahrungsgemäß schnell vergessen. Der maximale Offenheitsgrad der betrachteten Volkswirtschaft ist erreicht, wenn sämtliche Handelshemmnisse abgebaut sind. Dies sei bei V^{max} der Fall.

Um in diesem Modellrahmen den optimalen Verhandlungskosteneinsatz (und damit den optimalen Offenheitsgrad einer Volkswirtschaft) bestimmen zu können, muß der tatsächliche Nettogewinn aus dem Außenhandel ermittelt werden. Diesen erhalten wir, indem die Erträge den Kosten gegenübergestellt werden. In der Abb. 2 geschieht dies durch Berücksichtigung einer Nullgewinn-Gerade, auf der alle Punkte liegen, in denen die außenhandelsbedingten Erträge mit den bewerteten Verhandlungskosten übereinstimmen ($A = V$).

Welche der beiden Strategien den höheren Nettogewinn erlaubt, hängt nun von der Steigung der Nullgewinn-Gerade ab. Ist die Steigung z. B. identisch mit den beiden Grenzerträgen bei V^*, so entspricht der maximale Nettogewinn bei multilateralen Verhandlungen der Strecke AE und der bei bilateralen Verhandlungen der Strecke BE. Solange tan α größer ist als die gemeinsame Tangente an beide Kurven (tan β), bringen multilaterale Verhandlungen den höheren Nettogewinn. Ist tan α kleiner als tan β, so sind bilaterale Verhandlungen überlegen.

Was den Offenheitsgrad der betrachteten Volkswirtschaft angeht, so läßt sich feststellen, daß dieser (unter Voraussetzung eines angestrebten Optimalpunktes) bei bilateralen Verhandlungen zumindest dann höher ist als bei multilateralen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wenn die Steigung der Nullgewinn-Gerade geringer ist als tan β. Der unter den genannten Bedingungen maximale Offenheitsgrad liegt bei multilateralen Verhandlungen somit bei A_m^{max}, der mit Verhandlungskosten in Höhe von V_m^{max} korrespondiert. Der maximale Offenheitsgrad von bilateralen Verhandlungen liegt theoretisch am Maximum der $A_b(V)$-Kurve, also bei V^{max}.[28]

Aus dem Gesagten läßt sich schlußfolgern, daß bei hinreichend hoher Integration in die Weltwirtschaft bilaterale Handelsabkommen unter bestimmten Bedingungen den multilateralen Übereinkünften vorzuziehen sein können. Dies mag möglicherweise die zunehmende Beliebtheit bilateraler Abkommen bei stetig sinkenden Erfolgsaussichten von GATT-Runden und die damit verbundene Stagnation des weltwirtschaftlichen Integrationsprozesses auf den Gütermärkten erklären. Im oben beschriebenen Ansatz sind sicherlich eine Reihe von Restriktionen enthalten. So wird z. B. davon ausgegangen, daß das Verhandlungsverhalten des Auslandes invariant gegenüber einem Strategiewechsel des Inlandes ist.

Da die Zeitpunkte der aus internationalen Verträgen resultierenden Erträge und Kosten mitunter auseinanderfallen können, müßten beide Werte genaugenommen auf die Gegenwartswerte abdiskontiert werden. Da man jedoch davon ausgehen kann, daß diese Ungenauigkeit beide Verhandlungsstrategien gleichermaßen trifft, ist der Einfluß auf die in diesem Ansatz diskutierte Frage vernachlässigbar. Die tatsächliche Relevanz der hier angestellten Überlegungen läßt sich natürlich schwer einschätzen. Die praktizierte Politik könnte jedoch darauf schließen lassen, daß eine Reihe von westlichen Industrieländern (angeführt von den USA) bereits bei V^{**} angelangt ist.

E. Fazit

Unsere Überlegungen zur Integration der Bundesrepublik Deutschland in die Weltwirtschaft zwischen freihändlerischem Anspruch und protektionistischer Realität lassen sich in vier Thesen zusammenfassen:

(1) Alle Bundesregierungen haben sich zum Freihandel bekannt — trotzdem gab und gibt es (nach Branchen differenzierten) Protektionismus.

(2) Die Theorie Internationaler Wirtschaftsbeziehungen zeigt, daß diese Situation — bei einem breiten Spektrum unterschiedlicher Modellannahmen — aus gesamtwirtschaftlicher Sicht nicht wohlfahrtsoptimal ist.

[28] In der Außenhandelstheorie kann es in der Regel nur einen optimalen Offenheitsgrad geben, nämlich genau den, der sich bei totalem Freihandel ergibt. Wenn hier etwas anderes festgestellt wird, so liegt das an der in diesem Modell unterstellten Nutzenfunktion, die eben nicht nur materielle Argumente enthält.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Die Neue Politische Ökonomie Internationaler Wirtschaftsbeziehungen zeigt, daß diese gesamtwirtschaftlich suboptimale Situation durch die Verfolgung von Sonderinteressen mit erklärt werden kann.

(4) Verhandlungskostenüberlegungen lassen zusätzliche Zweifel daran aufkommen, daß multilaterale Verhandlungen im Rahmen der laufenden GATT-Runde einen wesentlichen Beitrag zum Abbau des Protektionismus leisten können und weisen darauf hin, daß bilaterale Verhandlungen möglicherweise die überlegene Strategie darstellen.

Ökonomen haben in einer solchen Situation die Aufgabe, die Ursachen des Protektionismus herauszuarbeiten, Kosten sowie Gewinner und Verlierer unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Strategien zu benennen und überzeugende Vorschläge für einen Weg zu entwickeln, durch den sichergestellt wird, daß eine gesamtwirtschaftlich überlegene Situation auch von allen Wirtschaftssubjekten als einzelwirtschaftlich optimal akzeptiert wird.

Literatur

Baldwin, R. E. (1984): Trade Policies in Developed Countries, in: *Jones*, R. W. / *Kenen*, P. B. (Hrsg.): Handbook of International Economics, Vol. I. Amsterdam, S. 571-619.

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.) (1979): 30 Jahre Marktwirtschaft. Bonn.

Corden, W. M. (1987): Why Trade ist not free: Is there a Clash between Theory and Practice?, in: *Giersch*, H. (Hrsg.): Free Trade in the World Economy, Towards an Opening of Markets. Tübingen, S. 1-19.

Frey, B. S. (1985): Internationale Politische Ökonomie. München.

Heinemann, H.-J. (1987): Monetäre Aspekte des Vorteils internationaler Wirtschaftsbeziehungen, in: *Köhler*, Cl. / *Pohl*, R. (Hrsg.): Aspekte der Geldpolitik in offenen Volkswirtschaften. Berlin, S. 11-26.

Helpman, E. (1985): Comparative Advantage under Uncertainty, In: *Hesse*, H. u.a. (Hrsg.): Außenwirtschaft bei Ungewißheit. Tübingen, S. 72-88.

Hesse, H. (1987): Comment on Gernot Klepper, Frank D. Weiss, Doris Witteler, "Protection in Germany: Toward Industrial Selectivity", in: *Giersch*, H. (Hrsg.): Free Trade in the World Economy, Towards an Opening of Markets. Tübingen, S. 192-203.

Klepper, G. / *Weiss*, F. D. / *Witteler*, D. (1987): Protection in Germany: Toward Industrial Selectivity, in: *Giersch*, H. (Hrsg.): Free Trade in the World Economy, Towards an Opening of Markets. Tübingen, S. 171-191.

Knies, D. / *Gilroy*, M. B. (1987): Bilateral versus Multilateral Trade Agreements: The Effects of Negotiating Cost on International Trade Arrangements. Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Diskussionspapier Nr. 101.

Kostecki, M. (1987): Export-restraint Arrangements and Trade Liberalization, in: The World Economy, Bd. 10, S. 425-453.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Laird, S. / *Sampson,* G. G. (1987): Case for Evaluating Protection in an Economy-wide Perspective, in: The World Economy, Bd. 10, S. 177-192.

OECD (1985): Costs and Benefits of Protection. Paris.

Riedel, J. (1987): United States Trade Policy: From Multilaterism to Bilaterism?, in: *Giersch,* H. (Hrsg.): Free Trade in the World Economy. Tübingen, S. 85-111.

Wagner, J. (1987): Zur Politischen Ökonomie der Protektion in der Bundesrepublik Deutschland, in: KYKLOS, Bd. 40, S. 548-567.

Wagner, J. (1988): Ökonometrische Untersuchungen zur Politischen Ökonomie der Protektion im Verarbeitenden Gewerbe der Bundesrepublik Deutschland. Universität Hannover, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Diskussionspapier Nr. 126.

Weiss, F. D. (1985): Importrestriktionen der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Weltwirtschaft, 1/1985, S. 88-100.

Werner, H. / *Willms,* D. (1984): Zollstruktur und Effektivzölle nach der Tokio-Runde. Die Auswirkungen der Tokio-Runde auf die Tarifeskalation und die Effektivzölle der Bundesrepublik Deutschland und der EG. Köln: Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln.

Witteler, D. (1986): Tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse in der Bundesrepublik Deutschland — Ausmaß und Ursachen, in: Die Weltwirtschaft, 1/1986, S. 136-155.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 4

Öffentliche Finanzen

Leitung: Helga Pollak, Göttingen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entwicklung der Bund-Länder-Beziehungen in der Bundesrepublik Deutschland. Versuch einer theoretischen Erklärung

Von *Herbert Edling*, Münster
Jürgen Wahl, Passau

A. Grundlegende Annahmen

Wir gehen von einem polit-ökonomischen Modell aus und sehen die sich verändernden föderalen Strukturen als Ergebnis eines von nutzenmaximierenden Beteiligten gelenkten Verhaltens. Ein vollständiger Wettbewerb öffnet den Individuen Freiräume, die sie zu ihren Gunsten zu nutzen versuchen.[1]

Als Beteiligte erfassen wir, jeweils durch repräsentative Mitglieder vertreten, die Wähler, die Bundesregierung, die Landesregierungen sowie die Bundes- und Landesministerialverwaltungen. Der Parteieneinfluß wirkt in unserem Modell indirekt über die innerparteiliche Abhängigkeit der Regierungsmitglieder und Verwaltungsangehörigen. Die Parlamente als unabhängige Entscheidungsorgane bleiben unberücksichtigt. Wir nehmen vereinfachend an, daß die Parlamentsmehrheit die Regierungsinitiativen unterstützt, und vernachlässigen den Lobbyismus von Interessengruppen. Das Problem von Koalitionsregierungen wird nicht behandelt.

In unserem Modell steht die Nutzenmaximierung der Zentralregierung im Mittelpunkt. Die Nutzenfunktion der Bundesregierung enthält einerseits Zielvariablen und andererseits Kostengrößen, deren Ausprägungen vom jeweiligen Handeln der Bundesregierung abhängen. Das Agieren aller anderen repräsentativen Akteure der einbezogenen relevanten Gruppen geht als Restriktion in das Optimierungsproblem der Zentralregierung ein. Das Handeln der Bundesregierung beeinflußt das nutzenmaximierende Verhalten der übrigen Akteure, was sie wiederum zwingt, diese Anpassungsreaktionen vorweg bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Als Nebenbedingungen ihres Optimierungsprogramms hat die Bundesregierung ihre Abhängigkeit von der Zustimmung des Bundesrats und Bundestags, das Stimmverhalten der Wähler[2] und parteiinterne Entschei-

---

[1] Einen kurzen Überblick über die Föderalismustheorie gibt *Wintrobe* (1987), S. 10 ff.; ausführlich *Thöni* (1986).

[2] Die optimale Lösung beinhaltet nicht notwendigerweise die Wiedernominierung und Wiederwahl der Bundesregierung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dungen, wie die Kandidatennominierung, zu beachten. Ferner muß sie das Verhalten der Bürokraten, die den Output und die X-Effizienz mitbestimmen, als Restriktion berücksichtigen, und letztlich dürfen die durch ihr Verhalten verursachten Ausgaben ein Budgetlimit nicht übersteigen. Unter den Handlungsvariablen der Bundesregierung heben wir ihr Gesetzgebungsinitiativrecht und ihre Vorgesetztenfunktion hervor.

Als Zielvariablen kommen alle mit dem Amt verbundenen pekuniären und nichtpekuniären Einkommensbestandteile sowie Arbeitsleid in Betracht;[3] bspw. sind für Regierungsmitglieder Macht und Prestige wesentliche Nutzengrößen, während vielleicht die Bürokraten der Vermeidung von Arbeitsleid ein relativ hohes Gewicht beimessen. Als Arbeitsleid fassen wir alles Unangenehme zusammen, das dem jeweils Betroffenen unmittelbar und mittelbar durch sein Handeln (Nichthandeln) in der betrachteten Rolle entsteht. Die Nutzenfunktionen aller Beteiligten — ausgenommen die der Wähler — sind grundsätzlich gleich strukturiert, lediglich die Gewichte der Variablen fallen unterschiedlich aus.

Die Doppelrolle der politischen Akteure als Regierungsmitglieder (Verwaltungsangehörige) und (hohe) Parteifunktionäre spiegelt sich in ihrer Nutzenfunktion wider. Parteiinterne Belohnung bzw. Sanktionierung wirkt auf das Einkommen, und innerparteiliche Auseinandersetzungen schlagen sich auf das Arbeitsleid nieder.

Der Nettonutzen eines Wählers setzt sich aus seinem Nutzen aus dem öffentlichen Angebot, seiner Finanzierungslast sowie seinen Entscheidungs- und Beteiligungskosten zusammen. Zur Vereinfachung nehmen wir die Präferenz des jeweiligen Medianwählers als Ausdruck des Wählerwillens.

Um zu Aussagen über den zu erwartenden Zentralisierungsgrad eines Staates zu gelangen, wollen wir nach der Nutzeneinschätzung unterschiedlicher Zentralisierungsgrade durch die Beteiligung und den daraus resultierenden Zielkonflikten (-harmonien) fragen. Verknüpft mit der Macht der einzelnen Akteure (Gruppen) gegenüber der jeweiligen Bundesregierung und umgekehrt, ließe sich daraus eine Gleichgewichtslösung finden und darstellen. Wir beschränken uns hier aber darauf, die Einflußgrößen und ihre Einflußrichtung zu erkennen, die das Ausmaß der vorgefundenen trade-offs und damit den für die jeweilige Bundesregierung optimalen Zentralisierungsgrad bzw. ihr optimales Handeln im Hinblick auf die föderale Kompetenzverteilung bestimmen. Unsere Überlegungen schließen ein, daß eine Bundesregierung ihren Spielraum auch dazu nutzt, quasi investiv Maßnahmen zu ergreifen, um die Randbedingungen für einen von ihr gewünschten Wandel der föderalen Strukturen zu verbessern.

[3] *Wahl* (1987), S. 11 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Föderale Kompetenzverteilung und Präferenzen der Akteure

Zentralisierung, verstanden als Kompetenzgewinn der Bundesregierung, erhöht unmittelbar ihre Macht, i.d.R. auch ihr Prestige — zumindest das nichtpekuniäre Einkommen im Sinne der oben definierten Nutzenfunktion steigt — und gibt ihr somit c.p. Anlaß, Kompetenzgewinne anzustreben. Die Präferenzen einer Bundesregierung für eine Zentralisierung unterscheiden sich in ihrer Gewichtigkeit je nachdem, ob sie die Gesetzgebungs-, Einnahmen-, Finanzierungs- oder Durchführungskompetenz betreffen.

Der Machtzuwachs fällt bei der Gesetzgebungskompetenz relativ am größten aus, u.a. weil jedes öffentliche Handeln einer gesetzlichen Legitimation bedarf. Wegen des hohen Öffentlichkeitsgrads übt eine derartige Kompetenzausweitung auch eine starke Wirkung auf das Prestige aus und bildet darüber hinaus eine Basis für weitere Einkommenserzielung.

Die Zentralisierung der Steuergesetzgebung ermöglicht eine indirekte Einwirkung auf die Aufgabenerfüllung der nachgeordneten Gebietskörperschaften und erlaubt einen direkten Einfluß auf die Einkommensverteilung zwischen den Ländern. Die Einnahmenzentralisierung weist außerdem als Eigenheit die Chance auf, die Gesamteinnahmen zu steigern, so daß bei entsprechenden Verteilungsabsprachen alle föderalen Ebenen durch die Zentralisierung ihr Budget erhöhen könnten.[4] Solange die Gliedstaaten autonom über ihre Einkünfte entscheiden, begrenzt der föderale Wettbewerb die Einkommenserzielung.[5]

Eine zentrale Finanzierungskompetenz eröffnet auch ohne formale Gesetzgebungskompetenz Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Politikinhalte nachgeordneter Regierungen und wirkt damit ähnlich wie die Gesetzgebungskompetenz.[6] Die Präferenz für die Finanzierungskompetenz dürfte jedoch — auch wegen ihrer schwächeren Öffentlichkeitswirksamkeit — i.d.R. geringer sein als für die tatsächliche Gesetzgebungskompetenz.

Da angesichts der Budgetknappheit Regierungsmitglieder (im Bund und in den Ländern) ein Interesse an einer X-effizienten Bürokratie besitzen (müßten), steht u.U. die Auswirkung auf die Effizienz einer Aufgabenerfüllung einer Zentralisierung entgegen. Dieser Aspekt könnte speziell für die Verteilung der Durchführungskompetenz von Bedeutung sein, da häufig eine dezentrale Organisation der Verwaltung die X-Effizienz fördert.[7] Die Neigung der

---

[4] *McKenzie / Staaf* (1978); *Flower* (1988).

[5] *Brennan / Buchanan* (1980) sprechen in diesem Zusammenhang von einer begrenzten Monopolmacht der föderalen Gliederungen, die sie durch Zentralisierung erweitern wollen.

[6] Dies gilt nur, wenn die Bundesregierung das Recht zur (Mit-)Finanzierung von Länderaufgaben besitzt, ohne dazu (im vorgeschriebenen Umfang) verpflichtet zu sein.

[7] *Tullock* (1965), S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bundesregierung, die Durchführungskompetenz an sich zu ziehen, ist aber auch angesichts des damit verbundenen relativ geringeren Macht- und Prestigezuwachses — verglichen mit den übrigen Kompetenzarten — wenig ausgeprägt, wenn auch der Besitz dieser Kompetenz eine weniger verzerrte Umsetzung der bundespolitischen Inhalte erlaubte.

Dem Nutzengewinn aus Zentralisierung steht eventuell ein Nutzenverlust in Form vermehrten Arbeitsleids (z. B. aus der Verpflichtung zur Aufgabenerfüllung im Bereich der neugewonnenen Aufgabenkompetenz) — neben den gegebenenfalls höheren Kontrollkosten — gegenüber.

Insgesamt vermuten wir für die Bundesregierung eine allgemeine Tendenz zur Zentralisierung, weil vor allem ihre aktuelle und zukünftige Macht und ihr Prestige positiv mit Kompetenzgewinnen korrelieren und diese Nutzengewinne — so die weitere Annahme — i. d. R. mögliche Nutzenverluste aus einer Zentralisierung in Form vermehrten Arbeitsleids etc. überwiegen. Diese Annahme erleichtert die Darstellung unserer Überlegungen, ist aber nicht modellnotwendig.[8]

Die Länderregierungen müßten, um ihr Einkommen zu maximieren, ebenfalls nach möglichst umfassenden Kompetenzen streben und sich somit gegen die Zentralisierungsabsichten der Bundesregierung stellen.

Folgende Überlegungen relativieren diese Hypothese: Zunächst wirkt möglicherweise die erwähnte Parteibindung. Das Abstimmungsverhalten von Länderregierungen im Bundesrat wird auch von innerparteilichen Konsequenzen für die Landesregierungsmitglieder bestimmt. Produktionstechnische Argumente oder die bei dezentraler Kompetenz notwendigen Transaktions- und Verhandlungskosten zur Erzielung von Länderabsprachen (Externalitätenproblem etc.) führen aus Ländersicht zu einem optimalen Zentralisierungsgrad, da die Länderregierungen mit einem knappen Budget kalkulieren und das Wählerverhalten berücksichtigen müssen. Eine alleinige Länderkompetenz schafft Anreize für einen Länderwettbewerb, der den diskretionären Spielraum der Regierungen einengt[9] und das Arbeitsleid erhöht. Die Kontrollkosten der Wähler nehmen zu, wenn sich die für eine Aufgabenerfüllung notwendigen Kompetenzen auf verschiedene föderale Ebenen verteilen[10] oder verflochten

[8] Bspw. hätte eine föderalistisch eingestellte Bundesregierung die durch eine Zentralisierung erreichbaren Nutzengewinne als Opportunitätskosten ihrer Dezentralisierungsbemühungen anzusetzen. Im übrigen besitzen Bundesregierungsmitglieder als Parteivertreter ein Interesse an einer föderalen Mindestkompetenz der Länder, um über die Teilhabe an Länderregierungen langfristig das „Überleben" ihrer Partei und das Einkommen ihrer Funktionäre während einer Opposition im Bund abzusichern.

[9] So weist *Breton* (1974), S. 115, auf die Verringerung des Spielraums von Politikern zur Bündelung ihrer Programme in föderativen Strukturen im Vergleich zum Einheitsstaat hin.

[10] *Hansmeyer / Kops* (1984), S. 131.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sind,[11] was wiederum den Regierungen und Verwaltungen abweichendes Verhalten erleichtert.

Eine Zentralisierung der Steuergesetzgebung zur Maximierung des Gesamteinkommens liegt bei entsprechenden Verteilungsregeln im Interesse der Länder. Relativ „arme" Länder können versuchen, ausgabenintensive — möglicherweise politisch wenig attraktive Aufgaben — an den Bund abzuwälzen, wenn die damit verbundene Neuregelung der Finanzierung ihnen ein höheres Budget für die verbleibenden Aufgaben verspricht. Zentralisierungsinitiativen können auch von Länderregierungen ausgehen, bspw. um ein besonderes politisches Risiko bei einer Aufgabenerfüllung mit der Zentralregierung zu teilen.[12]

Für die Bewertung von Zentralisierungsvorhaben der Bundesregierung ist es für die Landesregierung wichtig, inwieweit ihr noch ein Spielraum bei der Verausgabung von Mitteln bleibt (Projektauswahl etc.), bspw. um ihre Wählerklientel zu begünstigen, und inwieweit die Zentralisierung auf den Widerstand der Länderbürokraten stößt, etwa weil sie zu effizienterem Verhalten gezwungen würden.

Die Kompetenzabgabe an die Bundesregierung besitzt damit einige Vorteile für die Länderregierungen, so daß zwischen ihrer und der Nutzenmaximierung der Bundesregierung nur ein partielles Konkurrenzverhältnis existiert.

Auch der einzelne Bürokrat bewertet eine geplante Änderung der föderalen Kompetenzverteilung anhand der erwarteten Auswirkungen auf sein Einkommen und Arbeitsleid.

Bundesbürokraten dürften sich gegen Zentralisierungsbemühungen ihrer Vorgesetzten kaum sträuben: Sie gewinnen an Kompetenz, also an Macht und Ansehen, sie ziehen Nutzen aus einer damit verbundenen möglichen Personalausweitung, einer Beteiligung an neu zu schaffenden Koordinationsgremien usw. Für die Annahme, mit einer Zentralisierung nehme das Arbeitsleid der Bundesbürokraten zu, sehen wir keinen Anlaß.

Die Länderbürokraten — mindestens in den Ministerien — verlieren durch eine Zentralisierung zunächst Macht und Prestige. Je nach Organisation der Zentralisierung (bspw. Bundesauftragsverwaltung) könnte für sie sogar die Gefahr bestehen, Shirkingmöglichkeiten einzubüßen. Alles Dinge, die eine bürokratische Gegenwehr gegen Zentralisierungsvorhaben nahelegen. Andererseits können auch sie Nutzen aus neuzuschaffenden Koordinierungsgremien und möglicherweise mit Zentralisierung einhergehendem Verwaltungswachstum[13] ziehen. Aufgrund der Notwendigkeit einer Kompromißbildung gelingt es

[11] *Martin* (1984), S. 284.

[12] Diesen Aspekt betonen besonders *Scharpf* u.a. (1976), S. 237f.

[13] Ein zusätzlicher Aufwand entsteht auch aufgrund der Möglichkeit, nach Verabschiedung eines Gesetzes unterlegene Länderpräferenzen durch ausgeklügelte Rechtsverord-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihnen womöglich, ihren Handlungsspielraum auszudehnen. Des weiteren scheint die Annahme plausibel zu sein, daß bei einer Kompetenzaufteilung bzw. -verflechtung die Kontrolle und damit die Sanktionsgefahr bei abweichendem Verhalten abnimmt.[14]

Die Wählerrestriktion, die eine Bundesregierung bei ihren Zentralisierungsabsichten beachten muß, hängt von der Wirkung einer Zentralisierung auf die allokative und die X-Effizienz ab. Allokationsgewinne können bspw. entstehen, wenn die Bundesregierung Aufgaben mit hohen Externalitäten an sich zieht oder wenn produktionstechnische Gründe für eine zentrale Aufgabenerfüllung sprechen.[15] Zentralisierung löst auch das Problem des wohlfahrtsmindernden zwischenstaatlichen Steuerexports.[16] Dagegen tragen eher dezentrale Strukturen zu einer Verminderung der X-Ineffizienz bei.[17] Isoliert unter dem Partizipationsaspekt steht der Wähler bei seiner Entscheidung über den für ihn optimalen Zentralisierungsgrad vor dem trade-off zwischen Frustrations- und Beteiligungskosten.[18]

Wesentlich für die Wählerreaktion sind die mit einer Zentralisierung verbundenen Verteilungswirkungen. Eine Zentralisierung läßt sich für die Bundesregierung dann besonders günstig realisieren, wenn sich eine Mehrheit der Wähler im Bund Verteilungsgewinne erhofft und die verteilungsbegünstigten Länder im Bundesrat eine Stimmenmehrheit besitzen.[19]

C. Veränderungen von Einflußgrößen und Maßnahmen der Bundesregierung

Neben den erwähnten Einflußgrößen „Skalenerträge" und interjurisdiktionale Externalitäten, die je nach Ausprägung und Entwicklung eine Zentralisierung begünstigen oder erschweren, sind weitere, wie etwa Homogenität der Präferenzen, Popularität einer Aufgabe, Konjunkturverlauf und technischer Fortschritt, zu berücksichtigen.

Wenn Wirtschaftswachstum die Toleranz der Wähler gegenüber öffentlicher Ineffizienz erhöht und es der Zentralregierung leichter fällt, ihren Anteil an der Wertschöpfung zu steigern, gilt, daß anhaltende Prosperität Zentralisierungsbemühungen begünstigt.[20]

---

nungen oder mehr noch Verwaltungsvorschriften zumindest teilweise dennoch in der Praxis durchzusetzen.

[14] *Edling* (1984), S. 177ff.

[15] *Bennett* (1980), S. 112ff. u. 213ff.

[16] *Brennan/Buchanan* (1980), S. 171.

[17] *Wintrobe* (1987), S. 10ff.; *Zimmermann* (1987), S. 35ff.

[18] *Biehl* (1983), S. 74 u. 78; *Breton/Scott* (1978), S. 31ff.

[19] *Bös* (1978), S. 55f.

[20] *Zimmermann* (1987), S. 35ff., vermutet verstärkte Zentralisierungsbemühungen in der Prosperität als Mittel der Bundesregierung, ihre Verteilungsziele zu erreichen,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Zusammenhang zwischen konjunktureller Situation und der Möglichkeit für den Bund, den Ländern erfolgreiche Tauschangebote im Gegenzug für die Zustimmung zu Zentralisierungsvorhaben zu unterbreiten, hängt u.a. angesichts des Steuerverbundes wohl wesentlich von der Konjunkturreagibilität und kurzfristigen Veränderbarkeit der Ausgaben ab.

Technischer Fortschritt im weitesten Sinne begünstigt möglicherweise ebenfalls Zentralisierungsbemühungen. So können Fortschritte in der Kontrolltechnik die Budgetrestriktion lockern oder Kostensenkungen bei der Teilnahme der Wähler an Entscheidungen auf zentraler Ebene die mit einer Zentralisierung verbundenen Frustrationskosten und damit den Wählerwiderstand abschwächen.[21]

Eine zunehmende Annäherung der Präferenzen der Medianwähler in den Ländern erhöht ebenfalls die Wahrscheinlichkeit, daß eine Wählermehrheit einer Zentralisierung zustimmt.

Die Popularität (Wählerwirksamkeit) einer Aufgabe bildet ein Kriterium für die Bundesregierung, den Ländern einen Zentralisierungsvorschlag zu unterbreiten.[22] Je mehr Gewicht eine Aufgabenerfüllung bei der Wahlentscheidung der Bürger besitzt, um so wichtiger ist es für die Bundesregierung, sich für diese Aufgabe Kompetenz zu sichern, und um so mehr müßte sie gegenüber den Ländern zu Zugeständnissen bereit sein. Umgekehrt läßt sich vermuten, daß der Bund versucht, zumindest sein finanzielles Engagement bei abnehmender Bedeutung von Aufgaben einzuschränken.

Bezogen auf ihre Absicht, Kompetenzgewinne zu erzielen, besteht für die Bundesregierung die Möglichkeit, vorhandene Interessenharmonien zu stärken, Konflikte abzubauen oder heterogene Präferenzen der übrigen Akteure auszunützen.

Die Parteibindung von Länderregierungen und Spitzenbeamten[23] erlaubt der Bundesregierung eine Einflußnahme auf das Abstimmungsverhalten von Parteifreunden mittels innerparteilicher Sanktionsdrohungen oder Belohnungsversprechen.[24] Selbstverständlich verfügt auch die Bundestagsopposition über das gleiche Instrument, um eine Vorlage im Bundesrat scheitern zu lassen.

---

während in Krisenzeiten das Allokationsziel und damit eine dezentrale Aufgabenerfüllung an Bedeutung gewönne.

[21] Auf die Bedeutung des technischen Fortschritts im Bereich des Informationsaustausches und der Kommunikationsmöglichkeiten als Ursache von Zentralisierungstendenzen verweist schon *Oates* (1972), S. 222, u. (1978), S. 152.

[22] Andeutungsweise *Pruns* (1976), S. 227.

[23] *Klatt* (1987), S. 194.

[24] Je nach innerparteilichen Machtverhältnissen kann sich auch ein „mächtiger" Landesfürst gegen die Bundesregierung durchsetzen: ein Argument, das bspw. *Hansmeyer/Zimmermann* (1984), S. 313, benützen; vgl. hierzu auch die Ausführungen von *Thaysen* (1985), S. 14ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Bundesregierung kann ihre Zentralisierungsvorhaben fördern, indem sie den Länderregierungen teilweise Kompetenzen an den Länderparlamenten vorbei zurückgibt[25] — wohl häufig mit einem Machtzuwachs der Länderverwaltungen verbunden — und vor allem, indem sie die Stimmen der „ärmeren" Länder durch horizontale Umverteilungspolitiken zu gewinnen sucht.[26] Bei Zentralisierungsvorhaben mit einem Umverteilungseffekt ist es für die Bundesregierung wichtig, daß die Wähler in den begünstigten Ländern die Stimmenmehrheit stellen.[27] Da sich nicht nur die Präferenzen, sondern auch die Gewichte, die die Medianwähler in den Ländern (wie auch die Länderregierungen selbst) einzelnen Aspekten bei ihrer Stimmabgabe bei Landtags- und Bundestagswahlen beimessen, unterscheiden, entsteht für die Regierungspolitiker ein besonderer Anreiz, Kompromisse über „logrolling" („Paketlösungen") zu suchen.

Dem mit fortschreitender Zentralisierung möglicherweise zunehmenden Arbeitsleid und den wachsenden Budgetverlusten durch X-Ineffizienz können die Regierenden durch politische Patronage begegnen, wenn es ihnen gelingt, dadurch das Verhalten der (Spitzen-)Bürokraten enger an ihre eigenen Ziele zu binden; auch erleichtert die Besetzung wichtiger Ämter mit Parteifreunden die vertikale Vertrauensbildung und damit die Ablauforganisation.[28]

Die institutionelle Ausgestaltung der Verwaltungskompetenz bestimmt im Einzelfall wesentlich die Effizienzverluste einer Zentralisierung. Eine mögliche Lösung aus der Sicht einer Bundesregierung besteht in einer toleranten, weil Arbeitsleid sparenden, Haltung gegenüber der eigenen kontrollierenden und weisungsgebenden Bundesverwaltung, begleitet von dem Versuch, die mit der Durchführung betrauten Länder durch die parallele Organisation der Aufgabenerfüllung in einen Effizienzwettbewerb zu zwingen und die dabei anfallenden Informationen über das bürokratische Verhalten zur Bewertung der X-Effizienz zu nutzen. Der dadurch bei genügender Sanktionsdrohung für abweichendes Verhalten erzeugte Anreiz zu effizientem Verhalten fällt höher aus, wenn die Länder die Verwaltungskosten aus ihrem Budget bestreiten müssen, d.h. dort eingesparte Mittel für eigennützige Ausgaben verbleiben.

Da die Bundesregierung auf die Medianwählerpräferenzen Rücksicht nehmen muß, besitzt sie ein Interesse an einer „Vereinheitlichung der Lebensver-

---

[25] Ermächtigungen zum Erlaß von Verwaltungsvorschriften, seltener zu Rechtsverordnungen und Zustimmungspflichtigkeit der Bundesgesetze, *Martin* (1984), S. 282; *Kisker* (1977), S. 691. Bei einem Kompetenzverlust der Länderparlamente bleibt den Abgeordneten aber die innerparteiliche Willensbildung als Instrument, an den Kompetenzen der ihrer Partei angehörenden Regierungsmitglieder teilzuhaben.

[26] *Bös* (1978), S. 56f.; *Pruns* (1976), S. 227.

[27] *Bös* (1978), S. 45, stellt diesen Umverteilungseffekt in den Mittelpunkt seiner Analyse (die „ärmeren" Länder hatten bisher im Bundesrat eine Stimmenmehrheit).

[28] Zur Bedeutung von Vertrauen für ein Anreizsystem vgl. *Breton/Wintrobe* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hältnisse" und damit an einer Präferenzharmonisierung, denn je stärker die Wählerpräferenzen harmonieren, desto kleiner sind die möglichen Wohlfahrtsverluste infolge einer Zentralisierung[29] und desto schwächeren Wählerwiderstand hat eine Bundesregierung gegen ihre Zentralisierungsvorhaben zu erwarten. Ein abnehmender Wählerwiderstand erhöht den für eine Bundesregierung optimalen Zentralisierungsgrad und senkt tendenziell das mit ihren Zentralisierungsbemühungen verbundene Arbeitsleid. Sofern die Kosten einer Aufgabenerfüllung (gemessen in Arbeitsleid und Ressourcenaufwand) unter Beachtung der Wiederwahlchancen positiv mit dem Heterogenitätsgrad der Wählerpräferenzen korrelieren, besteht auch aus diesem Grunde für eine Bundesregierung ein Anreiz, sich für eine Präferenzharmonisierung zu engagieren.[30] Ein wichtiges Instrument für den Bund, um die Vereinheitlichung zu fördern, bildet die selektive Wirtschaftshilfe an die Bundesländer. Dabei müßte die Bundesregierung aus Eigeninteresse solche Formen bevorzugen, die sie weniger binden, so daß sie sich bei Bedarf relativ einfach zurückziehen kann. Dadurch wird auch das mit der selektiven Wirtschaftshilfe verbundene Drohpotential gewichtiger.

Aus dem von uns benutzten ökonomischen Modell, den genannten Einflußgrößen und aufgezeigten möglichen Maßnahmen, lassen sich Hypothesen über mögliche Entwicklungsmuster in föderativen Staaten ableiten, die uns als Grundlage für die Ordnung und Bewertung des beobachteten föderalen Wandels — soweit er Grundgesetzänderungen berührt — dienen.

Die Entwicklung der für Veränderungen der föderalen Struktur relevanten Rahmendaten billigt zunächst die Überlegung, welche Zeiten allgemein eine Zentralisierung begünstigen. Zu solchen „Klimafaktoren" gehören: die Mehrheitsverhältnisse in Bund und Ländern, parteiinterne Beziehungen zwischen Bundesregierungsmitgliedern und ihren Parteifreunden in den Länderregierungen (analog dazu die Verhältnisse zwischen Bundestagsopposition und Landesregierungen), die Wirtschaftslage sowie der Grad der Vereinheitlichung der Wählerpräferenzen in den Bundesländern.

Hinsichtlich der Art der Zentralisierung wird davon auszugehen sein, daß der Bund zuerst die Gesetzgebungskompetenz anstrebt. Dabei ist zu erwarten, daß der Bund die Zustimmung der Länder hierüber um so einfacher erlangt, wenn den Ländern (einzeln oder gemeinsam) ein Vetorecht bleibt. Einfacher erhält der Bund von den Ländern wohl eine Kompetenz zur (Mit-)Finanzierung, wobei das Interesse des Bundes an der Finanzierung von den damit verbundenen Möglichkeiten einer Einflußnahme auf die Aufgabenwahrnehmung abhängt. Bei der Frage der Durchführungskompetenz läßt sich der Bund eher von X-Effizienzerwägungen und den Gefahren der Verzerrung des Willens des Gesetzgebers bei der Aufgabenerfüllung leiten. Ferner ist nicht zu erwarten, daß

[29] *Wintrobe* (1987), S. 10f.

[30] *Breton* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Initiatoren einer Zentralisierung eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den einzelnen politischen Akteuren beabsichtigen.

Für die Prognosen über die Art der Aufgaben gilt: Die Wahrscheinlichkeit, daß der Bund bei „nächster Gelegenheit" versucht, eine Aufgabe an sich zu ziehen, wächst mit zunehmender Wählerwirksamkeit einer Aufgabe oder zunehmender Externalitätenproblematik. Auch Aufgaben, bei deren Ausführung die politischen Risiken für einzelne Länder „überhandnehmen", bieten sich c.p. dem Bund zur Zentralisierung an. Des weiteren könnten einzelne Länder versucht sein, jene Aufgaben dem Bund zu überantworten, bei denen sie dauerhaft einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den anderen Ländern vermuten.

Einen Sonderfall bildet die Steuergesetzgebungskompetenz. Da hier aufgrund der Interessenlage in Bund und Ländern eine große Übereinstimmung für eine zentrale Lösung vermutet werden darf, ist zu erwarten, daß in Föderalstaaten in diesem Bereich sehr früh Zentralisierungen zu beobachten sind, sofern sie nicht schon mit der Verfassungsgebung erfolgten.

D. Empirische Beobachtungen

Von den bisher 35 Änderungsgesetzen zum Grundgesetz betrafen 18 Änderungsgesetze bzw. 19 Vorlagen die föderale Kompetenzverteilung. Dabei ging es mit Ausnahme einer gescheiterten Vorlage immer um eine Ausweitung der Bundeskompetenz.[31]

Die zeitliche Verteilung der Änderungsanträge zeigt zwei Schwerpunkte: zum einen die Anfangsperiode der Bundesrepublik und zum anderen die Zeit der Großen Koalition einschließlich der ersten SPD/FDP-Regierung. Ebenfalls fällt auf, daß die nicht von einer Bundesregierung eingebrachten Anträge überwiegend in die 50er Jahre fallen.[32] Eine Erklärung hierfür bilden die in den 50er Jahren nicht abgeschlossene „Lagerbildung" und die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und Bundesrat — außer zur Zeit der Großen Koalition mußte jede Bundesregierung die Stimmen der Opposition im Bundestag und Bundesrat für eine Grundgesetzänderung gewinnen. Ein Grund für den geringen formalen

[31] Die Änderungsgesetze Nr. 2, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34 und die Vorlagen Nr. 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 19, 29, 32, 37, 39, 41, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 55, 58, 63, 64, 68, 72, 76, 77, 82, 87, 88, 89, 92, 93, 99, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 112, 116; kurze Erläuterungen zu den Vorlagen finden sich bei *Schaub* (1984), S. 272ff.

[32] Vor allem die kleineren Parteien wiederholten in den Anfangsjahren der Bundesrepublik im Parlamentarischen Rat gescheiterte Initiativen in Form von Grundgesetzänderungsvorlagen, bspw. Dezentralisierung der Biersteuergesetzgebungskompetenz, Einführung einer Bundespolizei, Zentralisierung im Bereich des Schul- und Erziehungswesens, ohne damit Erfolg zu haben: *Schaub* (1984), S. 171ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

föderalen Wandel zwischen 1972 und 1982 könnte eine Strategie der gezielten Bundesratsopposition als Ersatz für die Bundestagsopposition gewesen sein. Von den Änderungsvorlagen stammen mehr als die Hälfte von einer Bundesregierung und ca. 10% von Bundesländern.

Die wirtschaftliche Entwicklung als ein Faktor für föderalen Wandel[33] war bis Mitte der 70er Jahre (von zwei kleineren Einbrüchen abgesehen) von Wachstum geprägt.

Der Grad der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gemessen an Variationskoeffizienten für verschiedene Einkommensgrößen der Arbeitslosenquoten in den Ländern[34] verlief für die Bundesregierung lange Zeit relativ günstig, was auch Ausdruck erfolgreicher Vereinheitlichungsbemühungen sein kann.

Die dauerhafte Krise seit Mitte der 70er Jahre änderte dieses Bild und führte spätestens Anfang der 80er Jahre zu Versuchen des Bundes, seinen Haushalt auf Kosten der Länder zu entlasten,[35] auch in der Weise, daß er sich aus nunmehr weniger populären Bereichen zurückzuziehen begann,[36] was nicht ausschloß, daß er andererseits neue Finanzhilfen kraft ungeschriebener Kompetenz anbot.[37] Die Auseinanderentwicklung der Wirtschaftskraft im Gefolge der Strukturkrise verschärfte die Verteilungskonflikte zwischen den Bundesländern und schuf neue Möglichkeiten zur Finanzierungsverflechtung.[38]

Inhaltlich lassen sich die Anträge in 10 Themenkreise einordnen: Kriegsfolgeproblematik (11), Innere Sicherheit (7), Kultusbereich/Forschung (4), Atomkompetenz (6), Luftverkehrswesen (1), Beamtenrecht (5), Umweltschutz (6), Krankenhausbau (1), Konjunktur- und Wirtschaftswachstum (2), Einnahmenkompetenz (7).[39] Es überwiegen eindeutig die Vorlagen mit dem Ziel, die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auszuweiten (30).

---

[33] Einen Zusammenhang zwischen ökonomischem Wachstum und Veränderungen in der föderativen Struktur glaubt *Benz* (1987), S. 155ff., zu erkennen; auch *Hanusch* (1978) benutzt dieses Argument für seine Erklärung des föderalen Wandels.

[34] Die hier angesprochenen und weitere empirische Ergebnisse finden sich im einzelnen in einer Langfassung dieses Beitrages, die unter gleichem Titel als Passauer Diskussionspapier erhältlich ist.

[35] *Klatt* (1986), S. 14; *Benz* (1987), S. 52f.

[36] Krankenhausbau (1985), Hochschulbau (1981), Gemeindeverkehrsfinanzen (1988), bei der Mischfinanzierung im Städtebau mußte der Bund noch einmal bis 1990 (und evtl. darüber hinaus) den Forderungen der Länder nachgeben (1987/88); der Bund zog sich aus der Graduiertenförderung und Ausbildungsbeihilfe zurück und verzichtete auf die Bildungsplanung nach Art. 91b GG: *Klatt* (1987), S. 203.

[37] *Klatt* (1987), S. 205; bspw. 1984 „Förderung der Spitzentechnologie" (ebenso versuchte der Bund seine Kompetenzen im Medienbereich auszudehnen); Bayern forderte 1987 eine neue Gemeinschaftsaufgabe „Alpenschutz" (BTDrs. 11/1237).

[38] Vgl. die Auseinandersetzungen um die Beteiligung des Bundes an der Sozialhilfe (Das Parlament, 13. 5. 1988) und die darauf folgende Einigung auf einen vom Bund finanzierten Strukturfonds.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die von den Veränderungen berührten Aufgabenbereiche — ohne die Änderung auf der Einnahmenseite — korrelieren wohl mit einer Ausnahme (Beamtenrecht) positiv mit dem Argument „Wählerwirksamkeit". Für 6 der 9 Themenbereiche trifft vermutlich die Annahme zu, daß den neugeregelten Aufgaben externe Effekte anhaften (Konjunktur, Umweltschutz, Atomkraft, Bildung/Forschung, Innere Sicherheit/Terrorismusbekämpfung, Luftverkehr) und diese bis zur Neuregelung hin zugenommen hatten, so daß eine Zustimmung des Medianwählers zur grundsätzlichen Zentralisierung von daher nicht auszuschließen ist. Die Zentralisierung im Beamtenrecht (Besoldung) kann als Beispiel gelten, daß die Länder versuchen, Wettbewerb zu vermeiden. Die anfangs der 50er Jahre von einigen Ländern eingebrachten Zentralisierungswünsche beruhten auf dem Vertriebenenproblem, das die Antragsteller (die ärmeren Länder) besonders betraf und die auf diesem Wege eine Gleichverteilung der Lasten bzw. eine Abwälzung auf den Bund anstrebten. Die vom Bundesrat in den 70er Jahren initiierten Änderungen im Bereich der Inneren Sicherheit dürften auch auf das Motiv zurückgehen, politisch „undankbare" Kompetenzen an den Bund abzutreten.

Betrachtet man die den Ländern zugeordneten Gesetzgebungskompetenzen, fällt auf, daß kaum eine gewichtige Aufgabenerfüllung ausschließlich den Ländern verblieb,[40] die mit bedeutsamen zwischenstaatlichen Externalitäten behaftet ist und deren Neuregelung durch den Bund die Popularität der Bundesregierung gefördert hätte (Ausnahme: Schul- und Erziehungswesen). In den Bereichen Naturschutz und Wasserrecht scheiterte der Bund bislang mit seinen Versuchen, die Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung zu erhalten.[41]

Die Steuergesetzgebung liegt nach frühen erfolgreichen Zentralisierungsbemühungen heute nahezu ausschließlich beim Bund. Die Einnahmen aus den wichtigsten Steuern teilen sich Bund und Länder nach einem festgelegten Schlüssel.[42]

Alle Gesetze im Gefolge einer grundgesetzlichen Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen an den Bund unterliegen der Zustimmungspflichtigkeit des Bundesrates. Ob die Länderbürokraten netto einen Vorteil aus diesen Zentralisierungen zogen, muß hier offengelassen werden — vermutlich wurde ihr

---

[39] Besonders viele Vorläufervorlagen erlebten die Auseinandersetzungen um die Zentralisierung der Atomkompetenz (1956-57: 6 Vorlagen bis zum 10. ÄndG.) und des Wasserrechts (1957-73: 4 Vorlagen bis zum 30. ÄndG., in dem der Bund sich aber nur teilweise durchsetzte).

[40] Vgl. *Lichtenstern* (1979) zu den formalen und tatsächlichen Kompetenzen der Länder.

[41] *Schaub* (1984), S. 244ff.

[42] *Biehl* (1983), S. 101.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prestige- und Machtverlust durch die zusätzlichen Bund-Länder-Gremien mindestens ausgeglichen.[43]

Der Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenz folgte i. d. R. keine Änderung der Verwaltungskompetenz,[44] d. h. die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus.

Theoretisch sollten sich die Zentralisierungswünsche der Bundesregierung, soweit sie die Durchführungskompetenz betreffen, gewichtig von X-Effizienz-Erwägungen und Möglichkeiten einer verzerrungsfreien Durchsetzung der eigenen Vorstellungen leiten lassen. Inwieweit solche Überlegungen von den tatsächlichen Veränderungen in diesem Bereich bestätigt oder widerlegt werden, läßt sich ohne detaillierte empirische Kenntnisse nicht beantworten.

Es fällt allerdings auf, daß der Bund sich gerade bei den finanziell gewichtigen und wählerwirksamen Geldleistungsgesetzen die Möglichkeit einer Bundesauftragsverwaltung vorbehält. Die Bundesauftragsverwaltung — theoretisch als Anreizinstrument für den Bund nutzbar — scheint aber in der Praxis das Arbeitsleid der betroffenen Bürokraten nicht wesentlich erhöht zu haben.[45]

Der relativ geringe Zentralisierungsgrad bei der Verwaltungskompetenz dürfte maßgeblich mit dem zu erwartenden Widerstand der Landesregierungen und auch der Länderbürokraten im Zusammenhang stehen. Eine Übernahme bestehender Länderverwaltungen durch den Bund bedeutet einen offenen Macht- und Prestigeverlust für die Länderregierungen und müßte auch häufig (z. B. aufgrund der Realisation von Skalenerträgen) zu einer Reduzierung der Beschäftigtenzahl führen.

Der Bund hatte schon früh damit begonnen, über Finanzhilfen selektiv Einfluß auf die Länder zu nehmen.[46] Nachdem der Bund den Ländern hauptsächlich kraft ungeschriebener Kompetenz mit Auflagen versehene Finanzhilfen angeboten hatte (sog. Fondsverwaltung), wurde diese Praxis Ende der 60er Jahre teilweise legalisiert und — teilweise unterstützt vom BVerG — zurückgedrängt.[47]

Auch nach der grundgesetzlichen Neuregelung der Finanzhilfen des Bundes an die Länder versuchte der Bund weiterhin darüber hinausgehend finanzielle

---

[43] *Klatt* (1987), S. 191, spricht von ca. 1000 solcher Gremien.

[44] Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung gab es zwei Übertragungen von Verwaltungskompetenz an den Bund (Luftverkehr, Verfassungsschutz); die atomrechtliche Kompetenz führen die Länder in Bundesauftragsverwaltung durch.

[45] Zur Ausgestaltung und Handhabung des Weisungs- und Kontrollrechts siehe *Lerche* (1987), Rdn. 49 ff. und 17 zu Art. 85 GG.

[46] *Biehl* (1983), S. 95 f.; *Edling* (1984), S. 68 f.

[47] Eine Einschränkung gab es schon bei der ersten Finanzreform (1955), nämlich die Streichung des Art. 106, Abs. 2 GG (der Zuschüsse des Bundes zu bestimmten Länderaufgaben zuließ).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unterstützung zu gewähren, was verschiedentlich zu erfolgreichen Klagen von Ländern vor dem BVerG führte.[48]

Die nach diesen Mischfinanzierungsgesetzen geförderten Aufgabenbereiche (Art. 91 a und 91 b GG, Art. 104 a GG) erfüllen größtenteils die Funktion, die Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse voranzutreiben; teilweise handelt es sich um Aufgaben, die bei ihrer Zentralisierung eine gewichtige Wählerwirksamkeit versprachen (Bildung, Energiesparprogramme etc.).

Vermutlich bilden die Gemeinschaftsaufgaben eine „bürokratiefreundliche" Lösung, da hier der Koordinierungsaufwand in Bund-Länder-Gremien und die Möglichkeit besonders ausgeprägt ist.[49]

Die zeitliche Abfolge des föderalen Wandels folgte weitgehend der Popularität und Attraktivität der betroffenen Aufgaben sowie den institutionellen Schranken, auch Urteilen des Bundesverfassungsgerichts sowie den finanziellen Möglichkeiten des Bundes. Soweit erkennbar, sind sowohl die Bundes- als auch die Landesverwaltungen Nutznießer der zentralistischen Entwicklung. Der Bund mußte vor allem eine Erhöhung der X-Ineffizienz tragen. Für die Länderregierungen konnte der „Tauschhandel" mit dem Bund im Zuge des föderalen Wandels empirisch nicht im einzelnen nachvollzogen werden. Es mußte hier offen bleiben, welches Gewicht den Argumenten Parteiraison, Verteilungsgewinn und Wählerdruck jeweils zukommt.

Literatur

Bennett, Robert J. (1980): The Geography of Public Finance. London.

Benz, Arthur (1987): Anpassungsprozesse in der föderativen Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland. Speyerer Forschungsberichte 63. Speyer.

Biehl, Dieter (1983): Die Entwicklung des Finanzausgleichs in ausgewählten Bundesstaaten. Bundesrepublik Deutschland, in: *Haller,* H. u. a. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4. 3. Aufl. Tübingen, S. 71-122.

Bös, Dieter (1978): Zur Theorie des Finanzausgleichs, in: Probleme des Finanzausgleichs I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF Bd. 96/I. Berlin, S. 45-134.

Brennan, Geoffrey / *Buchanan,* James M. (1980): The Power to Tax: Analytical Foundation of a Fiscal Constitution. Cambridge.

---

[48] Bspw. die Klage Bayerns im Zusammenhang mit dem Städtebauförderungsgesetz: *Pruns* (1976), S. 224; zur Finanzierungskompetenz des Bundes vgl. *Pauker* (1988). Selektive Wirtschaftshilfe erfolgt neuerdings verstärkt mittels „maßgeschneiderter" Pakete aus Einzelmaßnahmen mit unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen, um den „Gießkanneneffekt" von Finanzhilfen, die sich etwa auf Art. 104 a, Abs. 4 GG stützen, zu vermeiden (bspw. Aktionsprogramm Ruhr, 1979).

[49] *Kisker* (1975), S. 176 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Breton, Albert (1987): Expenditure Harmonization in Unitary, Confederal, and Federal States, in: European Journal of Political Economy, Bd. 3, S. 99-218.

Breton, Albert/*Scott,* Anthony (1978): The Economic Constitution of Federal States. Toronto.

Breton, Albert/*Wintrobe,* Ronald (1982): The Logic of Bureaucratic Conduct. New York.

Breton, Albert (1974): The Economic Theory of Representative Government. Chicago.

Edling, Herbert K. (1984): Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus. Eine empirische Analyse und ein bürokratietheoretischer Erklärungsansatz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Frankfurt/Main.

Flowers, Marilyn R. (1988): Shared Tax Sources In A Leviathan Model Of Federalism, in: Public Finance Quaterly, Bd. 16, S. 67-77.

Hansmeyer, Karl-Heinrich/*Kops,* Manfred (1984): Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 29. Jg., S. 642-648.

Hansmeyer, Karl-Heinrich/*Zimmermann,* Horst (1984): Das Popitzsche Gesetz und die Entwicklung der Ausgabenverteilung zwischen Bund und Ländern in den 60er und 70er Jahren, in: *Koch,* Walter/*Petersen,* H. G. (Hrsg.): Staat, Steuern und Finanzausgleich. Berlin, S. 297-314.

Hanusch, Horst (1978): Tendencies In Fiscal Federalism, in: *Recktenwald,* Horst-Claus (Hrsg.): Secular Trends Of The Public Sector. Paris, S. 129-148.

Klatt, Hartmut (1986): Reform und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Stärkung der Länder als Modernisierungskonzept, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28, S. 3-21.

— (1987): Interföderale Beziehungen im kooperativen Bundesstaat. Kooperation und Koordination auf der politischen Leitungsebene, in: Verwaltungsarchiv, Jg. 78, S. 186-206.

— (1975): Neuordnung des bundesstaatlichen Kompetenzgefüges und Bund-Länder-Planung, in: Der Staat 14, S. 169-199.

Kisker, Gunter (1977): Kooperation zwischen Bund und Ländern in der BRD, in: Die Öffentliche Verwaltung, 30. Jg., S. 689-696.

Lerche, Peter (1987): Kommentar zu Art. 85 GG, in: *Maunz,* Theodor/*Dürig,* G./*Herzog,* R./*Scholz,* R. (Hrsg.): (Loseblatt) Grundgesetz-Kommentar. München.

Lichtenstern, Elisabeth (1979): Die Gesetzgebung im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern. Frankfurt a. M.

Martin, Albrecht (1984): Möglichkeiten, dem Bedeutungsverlust der Landesparlamente entgegenzuwirken, in: Zeitschrift für Parlamentsreform, 15. Jg., S. 278-290.

McKenzie, Richard B./*Staaf,* Robert J. (1978): Revenue sharing and monopoly government, in: Public Choice, Bd. 33, S. 93-97.

Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York.

Pauker, Erhard (1988): Wirtschaftssubventionen des Bundes. Versagt das Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes?, in: Die Öffentliche Verwaltung, Jg. 41, S. 64-70.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Pruns, Herbert (1976): Finanzierungszuständigkeiten des Bundes im Aufgabenbereich des B.M.L. Eine kritische Darstellung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 29. Jg., S. 217-227.

Scharpf, Fritz/*Reissert*, Bernd/*Schnabel*, Franz (Hrsg.) (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.

Schaub, Stefan (1984): Der verfassungsändernde Gesetzgeber 1949-1980. Berlin.

Thaysen, Uwe (1985): Sicherung der Länder-Eigenstaatlichkeit und Stärkung der Landesparlamente, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 16. Jg., S. 179-187.

Thöni, Erich (1986): Politökonomische Theorie des Föderalismus. Eine kritische Bestandsaufnahme. Baden-Baden.

Tullock, Gordon (1965): The Politics of Bureaucracy. Washington.

Wahl, Jürgen (1987): Der Einfluß des beamtenrechtlichen Dienstverhältnisses in der Bundesrepublik Deutschland auf das Leistungsverhalten. Ein theoretischer Beitrag zur ökonomischen Bürokratieforschung. Diss. Regensburg.

Wintrobe, Ronald (1987): Competitive Federalism and Bureaucratic Power, in: European Journal of Political Economy, Bd. 3, S. 9-32.

Zimmermann, Horst (1987): „Föderalismus" und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse". Das Verhältnis regionaler Ausgleichsziele zu den Zielen des föderativen Staatsaufbaus, in: Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 166. Berlin.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Finanzpolitik zwischen Wachstum und Verteilung — Erfahrungen seit 1948 und Folgerungen für die Zukunft —

Von *Horst Zimmermann*, Marburg

A. Einführung

Eine ausreichende Rate des wirtschaftlichen Wachstums und eine befriedigende personale Einkommensverteilung nach Einkommensgrößenklassen werden in der wirtschaftswissenschaftlichen Grundsatzdiskussion und in der praktischen Wirtschaftspolitik als zwei wichtige Ziele angesehen, die in der Tendenz konfliktär zueinander stehen und von denen keines gröblich vernachlässigt werden kann. Für eine rationale Wirtschaftspolitik wäre demnach zu fordern, daß beide Ziele in Abschätzung der wechselseitigen positiven wie negativen Nebenwirkungen auf das (jeweils) andere Ziel verfolgt werden.

Von einem solchen Bild einer rationalen Wirtschaftspolitik weicht die Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1948 in auffälliger Weise ab. Es gab zum einen längere Phasen einer wechselnden Betonung der Ziele und zum anderen Perioden, in denen sie zwar gleichzeitig, aber nur unzureichend koordiniert angestrebt wurden (Teil B). Nur gelegentlich finden sich Ansätze, daß bei der Verfolgung des einen Ziels auch das andere berücksichtigt wurde. Eine wechselnde oder unkoordinierte Verfolgung zweier so wichtiger Ziele stellt aber vermutlich keine optimale Strategie dar (Teil C). Für die Auswahl und Ausgestaltung finanzpolitischer Instrumente erscheint daher eine stärker abgestimmte Zielerreichung als zweckmäßig (Teil D).

B. Die unterschiedliche Berücksichtigung der beiden Ziele in der Finanzpolitik seit 1948

I. Die verschiedenen Phasen

1. Eindeutige Wachstumsorientierung bis 1955

Es ist historisch unumstritten und vielfältig belegt, daß die Zeit von der Gründung der Bundesrepublik Deutschland bis etwa 1955 eine Phase der eindeutigen Betonung des Wachstumsziels war.[1] Die Ausgangssituation 1948 ist u. a. durch ein Einkommensteuersystem mit sehr hohen Sätzen gekennzeichnet,

[1] *Ehrlicher* (1974) u. (1988a); *Muscheid* (1986); *Boss* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die unter dem Druck der Alliierten zustande gekommen waren und formal auch bis 1954 weitgehend erhalten blieben. Der Steuersatz erscheint nur formal als so hoch, denn zugleich wurde die Bemessungsgrundlage in erheblichem Maße zugunsten von Investitionen und Kapitalbildung reduziert; „das Distributionsziel wurde zunächst völlig vernachlässigt".[2] Nicht zuletzt geben die Bezeichnungen wichtiger Gesetze als „Investitionshilfegesetz" (1952) und „Gesetz zur Förderung des Kapitalmarktes" (1952) Hinweise auf die Aufgabe, ein vom Krieg weitgehend zerstörtes Land wieder aufzubauen.[3]

2. Die erstmalige Betonung des Verteilungsziels 1955-1965

Für die Phase 1955-1965 spricht Ehrlicher von einer „Wandlung des öffentlichen Bewußtseins, das dem Wachstumsziel nicht mehr unbedingt Priorität vor der Verteilungsgerechtigkeit einräumte".[4] In dieser Zeit finden sich zahlreiche direkt verteilungsrelevante Maßnahmen (Einführung des Kindergeldes, Rentenreform 1957, Bundessozialhilfegesetz 1961).[5] Die zugleich einsetzende Förderung der Vermögensbildung wurde durch die spezielle Prämiengestaltung bei Sparprämien bzw. die kleine Stückelung von auszugebenden Aktien so ausgestaltet, daß davon Bezieher eher niedriger Einkommen profitieren konnten. Auch die damals einsetzenden strukturpolitischen Maßnahmen kann man einem — allerdings nicht unmittelbar personal definierten — Verteilungsziel zuordnen, da sie die jeweils strukturschwachen unter den Sektoren (Landwirtschaft, Kohlebergbau) und Regionen (Berlin, Zonenrand) gesondert förderten.

3. Eine zweite verteilungsorientierte Phase 1966-1975

Eine Beurteilung der ersten Jahre 1966-1968 fällt schwer, da in dieser Zeit die konjunkturpolitische Zielsetzung mit der Instrumentierung des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes im Vordergrund stand.[6] Allerdings kann man im Vergleich von Wachstums- und Verteilungsziel die Dämpfung übermäßiger Konjunkturausschläge am ehesten dem Ziel eines stetigen Wachstums zuordnen.

Im zweiten Abschnitt dieser Phase, den Jahren 1969-1975, treten offen wachstumssichernde Maßnahmen zurück. Verteilungsorientierte Zielsetzungen hingegen stehen wiederum im Vordergrund:

— Direkte verteilungspolitische Maßnahmen werden insbesondere nach 1969 durch die sozialliberale Koalition ergriffen (Verdoppelung des Arbeitnehmerfreibetrags, Erhöhung vermögenswirksamer Leistungen, die Öffnung

---

[2] *Ehrlicher* (1974), S. 240.

[3] Eine wichtige wachstumsfördernde Entscheidung lag schon im Verzicht auf einen mit der Währungsreform direkt verbundenen Lastenausgleich: *Möller* (1988), S. 282.

[4] *Ehrlicher* (1974), S. 241.

[5] Vgl. auch *Lampert* (1980), S. 187ff.

[6] *Hansmeyer* (1986), S. 15ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Ausweitung der Sozialversicherungssysteme, Steuer- und Kindergeldreform 1975).[7]

— Die Konjunkturpolitik wurde bewußt asymmetrisch betrieben, denn die in dieser Zeit eingesetzten konjunkturpolitischen Maßnahmen wurden redistributiv verändert: Untere Einkommensschichten waren von an sich erforderlichen Dämpfungsmaßnahmen freigestellt.[8]

— Vielleicht am stärksten kommt die beibehaltene Verteilungsorientierung im sprunghaften Ansteigen der Staatsausgaben (einschließlich der Sozialversicherungen) sowie den Strukturverschiebungen innerhalb der staatlichen Ausgaben und Einnahmen zu Beginn der 70er Jahre zum Ausdruck. Die Staatsquote (einschließlich Sozialversicherungen) stieg allein von 1965-1975 von 37,1% auf 49,4%, und auch ohne die Sozialversicherungen nahm sie von 30,4% auf 35,0% zu.[9] — Die gestiegene Staatsquote ging mit deutlichen Verschiebungen auf der Ausgaben- wie auf der Einnahmenseite einher. Die Ausgaben entwickelten sich in dieser Zeit stark zugunsten konsumtiver und zu Lasten investiver Ausgaben.[10] Da zugleich die entsprechenden Ausgabenprogramme oft mit Versorgungsdefiziten unterer Einkommensschichten begründet wurden (am klarsten im Bildungsbereich, wenngleich hier zweifellos auch Wachstumseffekte vorliegen), kann man hinter der Budgetausdehnung wohl in besonderem Maße verteilungspolitische Ziele sehen. Auf der Einnahmenseite fällt auf, daß der Anstieg in diesen Jahren bei direkten Abgaben (Steuern auf Einkommen und Vermögen, Sozialabgaben) am auffälligsten war;[11] vermutlich haben die bis heute zu beobachtenden „disincentive"-Wirkungen, die sich beispielsweise in einer Verminderung der Leistungsbereitschaft oder einem Ausweichen in die Schattenwirtschaft zeigen, hierin eine wesentliche Ursache.

4. Gleichzeitige Verfolgung beider Ziele im Zeitraum 1976-1982

In der Zeit nach der Rezession 1974/75 sahen sich die Träger der Finanzpolitik vor die Aufgabe gestellt, sowohl zur Inflationsbekämpfung als auch (und vor allem) zum Abbau der Arbeitslosigkeit ihren Beitrag zu leisten. Der Handlungsspielraum der Finanzpolitik in einer Stagflation ist in jedem Fall gering, und er wurde gegen Ende dieser Phase durch den zunehmenden Zwang zur Haushaltskonsolidierung noch geringer. Diese Phase ist durch eine parallele, wenngleich nicht unbedingt koordinierte Verfolgung von Wachstums- und Verteilungsziel gekennzeichnet.

---

[7] Vgl. hierzu jeweilige Geschäftsberichte der Deutschen Bundesbank.

[8] *Hansmeyer* (1986), S. 26.

[9] *Zimmermann/Henke* (1987), S. 30.

[10] Deutsche Bundesbank (1981).

[11] *Zimmermann* (1988a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Verteilungsorientierung zeigt sich darin, daß im Zuge von Steuerreformen die Tarifprogression vor allem im Bereich niedriger Einkommen abgeflacht und diverse Freibeträge erhöht wurden; es wurden mehrfach Erleichterungen für Familien mit Kindern beschlossen.[12] Auch beinhalten die in dieser Zeit durchgeführten Nachfrageprogramme zur Stärkung der Kaufkraft neben öffentlichen Investitionen in erster Linie Maßnahmen zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen.

Die ebenfalls ab 1976 einsetzende und sich dann verstärkende Wachstumsorientierung kam in erster Linie in investitionsfördernden Maßnahmen zum Ausdruck (Körperschaftsteuerreform 1977, Einführung des Verlustrücktrags 1976, Erhöhung der degressiven Abschreibung 1977 und 1981, Senkung der Vermögensteuer sowie verschiedene Erleichterungen im Bereich der Gewerbesteuer).[13] Auch die Bemühungen, die Steuerstruktur in stärkerem Maße in Richtung auf indirekte Steuern zu verändern,[14] können im Zusammenhang mit einer Stärkung von Wachstumsanreizen gesehen werden.

Die sich verstärkenden Schwierigkeiten beim Haushaltsausgleich zwangen schließlich die Bundesregierung dazu, ausgerechnet in den Jahren der Rezession 1981/82 den Konsolidierungsbemühungen Vorrang vor einer expansiven Haushaltspolitik einzuräumen, und führten zu Ausgabenkürzungen im Sozialbereich. Diese mit Haushaltsbegleitgesetzen und der sogenannten „Operation '82" einsetzende Phase deutete bereits auf eine neuerliche Wachstumsorientierung hin, die sich mit dem Regierungswechsel 1982/83 verstärkte.

5. Erneute Wachstumsorientierung 1983-1988

Kennzeichnend für die bis heute anhaltende Phase ist der Gedanke, die Wachstumskräfte der Wirtschaft nachhaltig zu unterstützen. Dazu sollen die staatlichen Ausgaben und damit der Staatsanteil zurückgeführt und die privaten Investitionen sowie die individuelle Leistungsbereitschaft durch steuerliche Entlastungen stimuliert werden. Im Vordergrund steht die dreistufige Steuerreform 1986-1990, deren Hauptziel darin liegt, stärkere Wachstumsanreize zu setzen. Insbesondere wurden dazu die Einkommensteuersätze erheblich und dauerhaft gesenkt.

Diese sichtbare Reduzierung des Tarifs auch bei hohen Einkommen (wenngleich dort relativ weniger) zusammen mit den Verbrauchsteuererhöhungen birgt trotz sozialer Elemente wie der Anhebung des Grundfreibetrags allerdings die Gefahr in sich, daß das gesamte Reformpaket als „unsozial" wahrgenommen wird und nach einiger Zeit eine verteilungspolitische Gegenstrategie

[12] *Hansmeyer* (1985).

[13] *Leibfritz* (1979), S. 31.

[14] *Hansmeyer* (1985), S. 150.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einsetzt. Die Frage, ob dies eine wünschenswerte Abfolge von finanzpolitischen Phasen ist, führt auf die Bewertung des historischen Befundes.

II. Die Zielgewichtung aus heutiger Sicht

Eine ausführliche Erklärung und Bewertung der Finanzpolitik seit 1948 müßte neben ökonomischen Aspekten die hinter den einzelnen Maßnahmen stehenden politischen Gruppierungen mit ihren Zielen, die in den Mehrheiten einer Phase zum Ausdruck kommenden Zeitströmungen usf. berücksichtigen. Schon die Reduzierung auf die Ziele Wachstum und Verteilung ist angreifbar, denn hinter der historisch beobachteten Betonung jeweils eines der beiden Ziele standen breitere Zielprofile, die mit der Einstellung zur Staatstätigkeit und besonders zum Staatshaushalt, mit der Betonung individueller gegenüber gesellschaftlicher Bedürfnisbefriedigung usf. zusammenhängen. Es spricht allerdings einiges für die Vermutung, daß ein weit überwiegender, sich der „Mitte" zugehörig empfindender Teil der Wähler keines der beiden Ziele grob verletzt sehen möchte,[15] daß dementsprechend eine „Volkspartei" eine gewisse Austarierung der Ziele schon für sich selbst vornehmen muß und daß die wechselnde, einseitige und teilweise überzogene Betonung nur eines Ziels in erster Linie wohl ein Ergebnis der institutionalisierten Parteienkonkurrenz und nicht einer gespaltenen Wählerschaft ist, zumindest heute nicht. In diesem Sinne wird hier von der These ausgegangen, daß es heute viele Adressaten für eine Politikempfehlung (und dementsprechend eine vorangehende Politikbewertung) gibt, die ein rationaleres Vorgehen, wie es in den Eingangsbemerkungen formuliert wurde, fordert und skizziert. Eine rückblickende Bewertung mag dann zwar der einen oder anderen früheren Politikkonstellation nicht gerecht werden, kann aber dennoch für die Zukunft die Folgerung ziehen lassen, daß so jedenfalls nicht gehandelt werden sollte.

In diesem Sinne soll im folgenden weiterhin vereinfachend von Wachstum und Verteilung gesprochen und sollen die Phasen seit 1948 aus einem die beiden Ziele übergreifenden Blickwinkel zusammenfassend bewertet werden.[16]

Rückblickend zeigt sich, daß die wechselnde Betonung des Wachstums- und des Verteilungsziels in den ersten beiden Phasen wahrscheinlich für die

---

[15] Dies gilt in europäischen Hocheinkommensstaaten anscheinend stärker als etwa in den USA.

[16] Bei dieser Bewertung ist zum einen zu berücksichtigen, daß verteilungspolitische Maßnahmen stärker als wachstumspolitische im Budget (einschließlich dem der Sozialversicherungen) erscheinen, also „ausgabenintensiver" [*Zimmermann* (1973)] bzw. einnahmenintensiver sind, und daß folglich für eine umfassendere Analyse insbesondere der Wachstumspolitik die nicht-budgetären Instrumente heranzuziehen wären. Zum anderen wäre der Einfluß anderer Entscheidungsträger, wie der Geldpolitik und der Tarifpartner, zu berücksichtigen [vgl. *Ehrlicher* (1988 b)], wenn für einen Zeitabschnitt von überwiegender Wachstums- bzw. Verteilungsorientierung abschließend gesprochen werden soll.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Erreichung beider Ziele zweckmäßig war. Die Wirtschaft der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland war durch starke Kriegszerstörung bei unvermindert hoher Qualifikation der Arbeitskräfte gekennzeichnet. In dieser Lage war es nach der Basisentscheidung für ein marktwirtschaftliches System dringlicher, zunächst Wachstumskräfte zu wecken. Die sich aus der Wachstumsorientierung ergebende Ungleichverteilung erforderte anschließend Verteilungskorrekturen.

Für die darauffolgenden Phasen, besonders ab etwa 1969, war eine einseitige Betonung eines der beiden Ziele jedoch nicht mehr zwingend erforderlich. So wurden besonders zu Beginn der 70er Jahre politische Entscheidungen allein zugunsten des Verteilungsziels, d. h. ohne Berücksichtigung der längerfristigen wachstumspolitischen Effekte, getroffen. Neben den drastischen Ausgabensteigerungen im öffentlichen Sektor, vor allem im Bereich kurzfristiger (konsumtiver) Ausgaben, und einem asymmetrischen und nur in eine Richtung zielenden Einsatz der Konjunkturpolitik können auch Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung als Beleg herangezogen werden.[17]

Insofern kann die Wachstumsorientierung seit 1982 auch als Gegenreaktion auf die vorhergehenden Jahre angesehen werden, in denen nur unzureichend die Wirkungen von finanzpolitischen und sozialpolitischen Instrumenten auf andere Ziele (hier: das Wachstumsziel) beachtet wurden. Um so intensiver wird seit 1982 die Förderung des Wachstums verfolgt. Ob diese Phase wiederum in absehbarer Zeit eine verteilungspolitische Gegenreaktion hervorrufen wird, kann noch nicht gesagt werden, ist aber wegen der als einseitig wahrgenommenen Betonung des Wachstumsziels wahrscheinlich.

An dieser Stelle soll gefragt werden, ob für die Zielverfolgung in der Bundesrepublik Deutschland für die Zukunft eine bessere Strategie entwickelt und empfohlen werden sollte. Dazu ist zunächst zu überlegen, welches Ausmaß der Konflikt zwischen Wachstums- und Verteilungsziel vermutlich hat (C), um dann prüfen zu können, ob der tatsächlich angelegte Konflikt durch geeignete Vorkehrungen abgemildert werden kann (D).

C. Zum Verhältnis von Wachstums- und Verteilungsziel

I. Gibt es eine wachstumsoptimale Einkommensverteilung?

Aussagen zum Ausmaß des Zielkonflikts zwischen einer hohen Wachstumsrate[18] und einer befriedigenden personalen Einkommensverteilung werden durch

[17] *Albers* (1988).

[18] Sie dient außer der Erreichung eines höheren Wohlstands dem Abbau der Arbeitslosigkeit. Zudem erscheint sie auch unter dem — hier sonst nicht angesprochenen — Umweltziel als zunehmend wichtig, wenn verringerte Umweltbelastung nicht durch Verzicht auf Produktion, sondern durch Produktion mit verringerter Umweltbelastung angestrebt wird und die entsprechenden Vermeidungseinrichtungen im Sozialprodukt erscheinen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Raum- und Zeitbezug erleichtert.[19] In der Wiederaufbauphase mit großem Nachholbedarf konnten auch hohe Grenzsteuersätze den Leistungswillen weniger leicht hemmen, der in einer Hocheinkommensgesellschaft eher gefährdet ist, und die Vorstellungen über die Hinnehmbarkeit von Verteilungsunterschieden haben sich sicherlich ebenfalls gewandelt.

Unabhängig davon ist aber wohl zu jeder Zeit davon auszugehen, daß es einen Bereich der Zielbeziehungen gibt, in dem die beiden Ziele deutlich verträglicher sind als außerhalb dieses Bereichs. Die Vermutung der Existenz eines solchen Bereichs läßt sich ableiten, wenn man die beiden Extrempunkte einer Einkommensverteilung als gedanklichen Ausgangspunkt wählt, denn dann ergeben sich zunächst zwei — mit Blick auf die Verteilungsabhängigkeit entgegengesetzte — ungünstige Wachstumseffekte:

— Eine (nahezu) gleiche Einkommensverteilung läßt — außer in kleinen Gruppen mit sozialen Sanktionen — die Antriebskräfte erlahmen.[20] Die Kenntnis dieser Wachstumsbedingungen und der von einer wirtschaftlichen Elite erbrachten spezifischen Wachstumsleistungen kann daher auch die Bezieher niedriger Einkommen zur Akzeptanz von Einkommensungleichheit bewegen.[21]

— Große und vor allem festgeschriebene Einkommensungleichheiten hemmen die individuellen Antriebskräfte[22] und diskreditieren darüber hinaus eine Wirtschaftspolitik als ungerecht. Beides ist dem Erhalt der Wachstumskräfte auf Dauer abträglich.[23]

Zwischen diesen Extrempunkten muß also denknotwendig ein Bereich liegen, in dem die beiden Ziele verträglicher sind als außerhalb. Die erste Aufgabe einer rationalen Politik bestünde dann darin, in diesen Bereich zu gelangen bzw. ihn nicht zu verlassen. Historisch wurde er oft so erreicht, daß ein anfänglicher starker Wachstumsschub zunächst zu groben, sich im Vergleich zur vorherigen Situation verstärkenden Ungleichheiten führte, die dann reduziert wurden. Diese Abfolge, bei der ein dauerhafter Konflikt zwischen Wachstums- und Verteilungsziel wahrscheinlich nicht oder nur in geringem Maße bestand, gilt möglicherweise für frühe Industrialisierungsschübe und in der Bundesrepublik

---

[19] Literatur wird hier nur insoweit herangezogen, wie sie sich auf genau diese Fragestellung bezieht. So nimmt beispielsweise die vielzitierte Arbeit von *Okun* (1975) Wachstum als gegeben an und untersucht nur seine Auswirkungen auf die Verteilung. Die Wirkungen auf Wachstumsdeterminanten erscheinen überwiegend nur als „Leck" in dem Gefäß, das die Umverteilung bewirken soll, und der Zielkonflikt wird insoweit nur partiell behandelt.

[20] Vgl. schon *Hofstätter* (1954), nach *Schmidt* (1960), S. 115.

[21] *Schmidt* (1988); sie ist dann im übrigen wohl auch mit dem Rawlsschen Unterschiedsprinzip vereinbar, *Rawls* (1975), S. 95ff.

[22] *Schmidt* (1960), S. 115.

[23] *Albers* (1980), S. 313.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deutschland sicherlich, wie oben ausgeführt, für die Zeit von 1948 bis 1965. Eine spürbare Korrektur der sich zuvor ergebenden Einkommenspositionen und die Vorsorge gegen eine erneute Auseinanderentwicklung dienen dann nicht nur zur Verbesserung der aus der Einkommensverteilung selbst sich ergebenden Gesamtnutzenverteilung,[24] sondern leisten zugleich einen Beitrag zum „sozialen Frieden" und legen damit die Basis für ein Fortdauern des Wachstums.

Mit der zuerst alleinigen Betonung des Wachstumsziels ab 1949 und der folgenden überwiegenden Betonung des Verteilungsziels bis 1965 war der gröbste Nachholbedarf — bezogen auf die Zeit vor 1949 — vielleicht gedeckt. Aus dieser historischen Sondersituation ging möglicherweise eine Einkommensverteilung hervor, die seinerzeit als weitgehend gerecht angesehen wurde und im Zusammenwirken mit dem damaligen Instrumentarium der Wachstums- und Verteilungspolitik die Anreize für ein befriedigendes Wachstum auch über die Phase des Nachholbedarfs hinaus beibehielt.

Wenn diese Diagnose plausibel erscheint und man von einem großen Gewicht beider Ziele damals wie heute ausgeht, so hätte eine rationale Politik ihre Aufgabe darin sehen können, in diesem Bereich der erhöhten Zielverträglichkeit zu bleiben, wissend, daß bei seinem Verlassen die Kosten der zusätzlichen Erreichung des einen Ziels, ausgedrückt in dem induzierten Zielverzicht bei dem anderen Ziel, deutlich steigen. Aus dieser Sicht erscheint das wechselseitige Überschießen in Richtung eines Ziels, wie es nach 1965 in einigen Phasen zu beobachten ist, als nachteilig.

Dieser Bereich der erhöhten Zielverträglichkeit ist im Laufe der Zeit wahrscheinlich schmaler geworden. Die Wachstumskräfte sind nach Erreichen eines hohen Einkommensniveaus nicht gleich stark wie bei hohem Nachholbedarf, und die Empfindlichkeit gegenüber großen Einkommensunterschieden ist im Zeichen „postmaterieller" Werte wahrscheinlich gestiegen. Damit ist ein Einhalten des — ohnehin nicht genau quantifizierbaren — Bereichs schwieriger geworden, allerdings zugleich auch dringlicher, weil außerhalb der ‚tradeoff' zwischen den Zielen größer wird, also Ausschläge in eine Richtung kostspieliger werden. Für die Beschreibung der Problemlage kommt nun erschwerend hinzu, daß der Konflikt, solange man sich nicht in der Nähe der Extrempunkte der Gleichverteilung einerseits oder einer extrem ungleichen Verteilung andererseits, sondern im eher zielverträglichen Bereich bewegt, wohl stärker von den eingesetzten Instrumenten als von den geänderten Zielwerten ausgeht.[25] Das bedeutet zum einen, daß es „die" wachstumsoptimale Verteilung[26] wohl nicht

[24] *Pohmer* (1988).

[25] So scheint der Konflikt mit dem Wachstum nicht so sehr vom Grad der Ungleichverteilung der Einkommen auszugehen, gemessen etwa am Gini-Koeffizienten. Im Vergleich von Hocheinkommensländern zeigte sich, daß ein höherer oder geringerer Grad an Ungleichheit der Einkommensverteilung keinen klaren Bezug zu den beobachteten Wachstumsraten aufwies, *Williamson* (1979), S. 253; *Thurow* (1981), S. 138.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gibt und nur der genannte Bereich der erhöhten Zielverträglichkeit besteht. Zum anderen erscheint die Suche nach Instrumenten, die auf eine harmonisierte Zielerreichung abstellen, dann als dringender. Die Instrumente weisen aber, auch wenn man beide Ziele gleich gewichten will, aus zwei Gründen einen ‚bias' zu Lasten des Wachstumsziels auf.

II. Immanente Benachteiligung des Wachstumsziels

Zunächst einmal sind die Nebenwirkungen, die von der Verfolgung beider Ziele auf das jeweils andere Ziel ausgehen, anscheinend nicht gleich stark:

— Die Erhaltung eines als befriedigend angesehenen Wachstums dürfte heute ohne eine Verschlechterung der gegebenen Einkommensverteilung möglich sein. Die entsprechenden instrumentellen Vorkehrungen sind wahrscheinlich nicht sehr schwierig, beispielsweise die Bewahrung verteilungspolitischer Neutralität bei einer wachstumsorientierten Steuerreform.

— Dagegen scheint der Versuch, eine weitere deutliche Angleichung der Einkommensunterschiede zu erzielen, kaum ohne weitere ‚disincentives' möglich zu sein. Zumindest müßte die Suche nach wachstumsneutralen Verteilungskorrekturen erst noch intensiviert werden (s. unten III).

Des weiteren haben die beiden Ziele im politischen Prozeß unterschiedlich gute Chancen, berücksichtigt zu werden:

— Verteilungspolitische Ziele haben den Vorteil, daß sich das Ergebnis einer Umverteilungsmaßnahme meist schnell und direkt am geänderten Zielindikator ablesen läßt. Eine Änderung der Einkommensteuer bewirkt — Steuerehrlichkeit und Ausweichprozesse einmal hintangestellt — eine prognostizierbare Änderung der Nettoeinkommensverteilung im Vergleich zur Verteilung der Bruttoeinkommen, ein höherer Sozialhilfesatz bevorteilt sichtbar und sofort bestimmte Gruppen usf.

— Dagegen liegt zwischen einer Maßnahme zur Wachstumsstärkung und dem erfolgenden Wachstum ein Prozeß. Auf ihn wirken zahlreiche weitere Einflüsse ein, und folglich läßt sich beim letztlich realisierten Wachstumsgrad auch nie genau nachweisen, welche Rolle die Wachstumspolitik selbst gespielt hat.

Verteilungspolitik ist also unmittelbarer ergebnisbezogen als eine Wachstumspolitik, die stärker prozeßbezogen ist.[27] Diese Unterscheidung hat für die Chancen der politischen Durchsetzung der beiden Ziele und damit für die „Politische Ökonomie" des Zielkonflikts große Bedeutung. Verteilungspoliti-

[26] Zum Begriff siehe *Browning/Johnson* (1984), S. 201, wo von „‚optimal' degree of income equality" gesprochen wird, ohne dies aber genauer zu interpretieren.

[27] *Zimmermann* (1987), S. 62ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sche Maßnahmen sind wegen der Möglichkeit, ihre Ergebnisse sofort sichtbar machen und auf diese Maßnahme zurückführen zu können, im politischen Prozeß besonders beliebt, denn wenn der Wähler sie positiv einschätzt, sind sie auch für eine kurzfristige, an Wiederwahlchancen orientierte Politik gut geeignet. Für die politische Unterstützung des Wachstumsziels, auch wenn es an sich vom Wähler stark befürwortet wird, gilt dies alles nicht, so daß auch bei gleicher Wertschätzung beider Ziele dem Wachstumsziel im Laufe der Zeit immer wieder besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.[28] Dies ist im Auge zu behalten, wenn man überlegt, wie der Zielkonflikt verringert werden kann.

III. Der Vorteil einer abgestimmten Zielerreichung

Offensichtlich ist ein phasenweiser Kurswechsel, nachdem ein einmal empfundener Nachholbedarf gedeckt ist, unproduktiv. Aus ökonomischer Sicht ergeben sich durch häufige Phasenwechsel hohe „Umrüstkosten", insbesondere in langfristig angelegten Regelwerken wie dem Steuer- und dem Sozialversicherungssystem. Aus politischer Sicht ist mit der Betonung eines Ziels in einer Periode die Gegenreaktion in einer späteren Periode gewissermaßen vorprogrammiert. Dadurch treten vervielfachte Kosten der politischen Durchsetzung im Sinne von eingesetztem Personal, erforderlicher Beratungszeit (auch im Parlament) usw. auf.[29]

Außerdem erscheint die mehrfache Behandlung des gleichen politischen Gegenstandes aus dem Blickwinkel des einzelnen Wählers, wenn ihm dies erst einmal bewußt wird, im Laufe der Zeit als deutlich kontraproduktiv. Zwar kann man beispielsweise zur Berücksichtigung der durch Kinder verursachten Kosten unter politischen Vorzeichen beliebig oft zwischen Freibeträgen und Abzug von der Steuerschuld wechseln, aber dabei wird übersehen, daß die politische Akzeptanz des demokratischen Systems, die in der Bundesrepublik Deutschland mit ihrer vergleichsweise kurzen Demokratieerfahrung sicherlich noch verstärkungsbedürftig ist, von einer einsehbaren Rationalität in der Sequenz der verkündeten „Reformen" abhängt. Mit dem seit längerem gedeckten

[28] Aus der Trägerschaft für das jeweilige Ziel ergeben sich hingegen keine A-priori-Nachteile für eines der Ziele. Die Verantwortung für das Wachstumsziel ist über mehrere Politikbereiche, zusätzliche Entscheidungsfelder wie die Tarifauseinandersetzung und damit zahlreiche Instrumente gestreut (s. oben). Dafür herrscht innerhalb der vom Instrumententyp engeren Verteilungspolitik wiederum eine besondere Trägervielfalt, wenn man insbesondere die Sozialversicherungsträger hinzunimmt. Die föderative Struktur der Bundesrepublik schließlich erschwert eine übergreifende Politik bei jedem der beiden Ziele ebenso wie eine zwischen ihnen abgestimmte Politik, trägt aber ihrerseits zur Erreichung der Ziele, insbesondere des Wachstumsziels [*Zimmermann* (1987), S. 52ff. u. 62], mit bei, ebenso wie die internationale Konkurrenz etwa auf dem Feld der Steuerreformen.

[29] Das Argument, eine u.a. auf Parteienkonkurrenz beruhende Demokratie brauche „Spielmaterial" und hierfür sei der Phasenwechsel brauchbar, erscheint nicht akzeptabel im Lichte der ganz anderen denkbaren Strategie, Anreize zum Vermeiden unnötiger, weil mit Anpassungskosten einhergehender, politischer Aktivitäten zu setzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Nachholbedarf bei beiden Zielen sinkt jedenfalls die politische Legitimation für größere einseitige Änderungen.

Wenn ein häufiger Phasenwechsel als nicht sinnvoll erscheint und wenn es erhebliche wechselseitige Nebenwirkungen zwischen den Zielen gibt, so liegt es nahe, für das Verfolgen beider Ziele ein abgestimmtes Vorgehen zu wählen. Hierfür werden im folgenden entsprechende Instrumente erörtert, wobei, bezogen auf das Wachstumsziel, nicht die — kaum vorhandenen — expliziten finanzpolitischen Instrumente im Vordergrund stehen, sondern die Wachstumswirkungen der öffentlichen Finanzen.[30]

D. Ansätze zu einer abgestimmten Zielerreichung

I. Abbau „eingebauter" Fehlentwicklungen

Die Struktur des Budgets hat sich über die letzten Jahrzehnte z. T. aus sich heraus geändert und erschien dann — auch bei gleicher Zielgewichtung — oft als nicht mehr voll akzeptabel: Die Aufkommenselastizität der Steuern ist sehr unterschiedlich, etwa zwischen Mengensteuern einerseits und Wertsteuern mit progressivem Tarif andererseits, und die Divergenz wird durch Inflation noch verschärft, die Belastung der Einkommensgrößenklassen durch die Einkommensteuer unterliegt der „kalten" Progression, absolute Freibeträge verlieren an Effekt, „moral hazard" erhöht die Inanspruchnahme von kollektiv angebotenen Leistungen usw. Das Ergebnis sind autonome Verschiebungen der Haushaltsstruktur. Sie induzieren Korrekturbedarfe, die einen erheblichen Teil der als Reformen gekennzeichneten Anpassungen im Steuer- und Transfersystem erklären, eine Verschwendung politischer Ressourcen darstellen und zwischen diesen (insoweit in Anführungszeichen zu setzenden) „Reformen" unkontrollierte Nebeneffekte induzieren.

Wenn solche eingebauten Fehlentwicklungen, die in besonderem Maße das Wachstumsziel zu tangieren scheinen,[31] erkennbar sind, können spezielle hierauf gerichtete Korrekturen vorgenommen werden. Die wichtigste und bekannteste besteht in einer Indexierung der Einkommensteuer oder einzelner ihrer zur überproportionalen Zunahme beitragenden Elemente. Des weiteren können Mengensteuern durch Wertsteuern ersetzt werden. Durch solche Änderungen

[30] Die Literatur zu den Wirkungen der öffentlichen Finanzströme auf wachstumsrelevante Größen wie Sparen, Investition und Arbeitsangebot wird im folgenden nicht im einzelnen herangezogen [zur Bewertung vgl. *Zimmermann* (1988 b)]. Aus ihr wird lediglich die Hypothese abgeleitet, daß die meisten verteilungsorientierten Maßnahmen bestenfalls neutral zum Wachstum wirken und daß folglich die Suche nach Instrumenten mit verringerten Nebenwirkungen lohnt.

[31] Beeinträchtigungen des Verteilungsziels, etwa die Entwertung der Sozialhilfesätze durch Inflation, werden wegen der erwähnten strukturellen Bevorteilung dieses Ziels in der Regel kurzfristig korrigiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

könnte die Aufkommenselastizität nicht nur des Steuersystems insgesamt bei Eins liegen, sondern dies könnte auch für die größeren Steuergruppen gelten, so daß sich insoweit Korrekturen der Steuerstruktur erübrigen. Der Wert Eins ist angemessen, wenn man den gegebenen Staatsanteil als richtig ansieht, anderenfalls sind die Korrekturen auf eine andere Aufkommenselastizität zuzuschneiden. In diesem Sinne könnte man rückblickend die Steuerreformen vom Ende der 70er Jahre bis einschließlich der Reform 1986-1990 daraufhin analysieren, wie groß der Teil war, der lediglich autonome Strukturveränderungen der Einnahmeseite korrigierte. Erst wenn solche eingebauten Strukturänderungen reduziert worden sind, können sich Reformen auf neu auftretende Probleme oder eine neue Problemsicht konzentrieren.

II. Verringerung der Nebenwirkungen eines Instruments

Während die Korrektur der genannten Fehlentwicklungen noch keinen unmittelbaren Zugriff auf die Nebenwirkungen bedeutet, sondern nur unkontrollierte Nebenwirkungen und Reformbedarfe reduzieren sollte, besteht ein erster Weg zur harmonisierten Erreichung beider Ziele darin, bei den einzelnen jeweils nur auf ein Ziel ausgerichteten Instrumenten die Nebenwirkungen zu verringern. Dies ist prinzipiell bei allen Instrumenten denkbar und soll hier an zwei Beispielen demonstriert werden.

Wenn eine einzelne Steuer wie etwa die Einkommensteuer primär wachstumsorientiert umgestaltet werden soll, so kann man versuchen, die Nebenwirkungen einer solchen Reform wie der für 1986-1990 auf die Einkommensverteilung zu vermeiden oder jedenfalls positive und negative einigermaßen auszugleichen. Damit wird es in der politischen Diskussion möglich, die für das Wachstum günstigste Version herauszuarbeiten. Voraussetzung ist aber, daß sichtbare und überprüfbare Bezugsgrößen (benchmarks) festgelegt werden, an denen der Handelnde selbst und die Betroffenen, soweit sie am Verteilungsziel besonderes Interesse haben, überprüfen können, ob Neutralität bezogen auf dieses Ziel eingehalten wurde. Wäre dies in der derzeitigen deutschen Steuerreform früh geschehen, so wäre die Kritik wohl geringer und die politische Akzeptanz und damit Durchsetzbarkeit der beabsichtigten Wachstumsorientierung höher gewesen. Dies gilt um so mehr, wenn zugleich eine, wenn auch vielleicht nur kleine, Verbesserung beim Verteilungsziel erreicht und nachgewiesen würde.

Bei Verteilungsmaßnahmen ist die Möglichkeit gegeben, durch eine Verringerung des Umverteilungsstromes (bei gleicher oder erhöhter Verteilungswirkung) die Nebenwirkungen auf das Wachstum zu verringern. Ein großer Teil der ‚disincentive'-Effekte der Steuern, aber auch zahlreicher Transferausgaben, rührt nicht von ihrer spezifischen Ausgestaltung her. Vielmehr ergeben die Volumina der erforderlichen Finanzströme einen sehr großen Einnahmenbedarf, der zu hohen Gesamtbelastungen (insbesondere des Einkommens) und hohen Grenzbelastungen führt, deren negative Effekte auf wachstumsrelevante

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Größen seit langem bekannt sind.[32] Folglich wären die Verteilungsströme zu reduzieren und — bei gleichem Umverteilungseffekt — auf geringere, aber stark verteilungswirksame Abzüge und Zuflüsse zu konzentrieren. Diese sollten dann vorwiegend bei hohen bzw. niedrigen Einkommen erfolgen, und im Bereich der mittleren Einkommen müßten sich die Finanzströme auf diese Weise deutlich verringern lassen.

Für die Frage nach dem Wie und Wo einer Reduzierung des Umverteilungsstromes ist der Hinweis hilfreich, daß ‚disincentive'-Argumente wenig oder gar nicht für Einnahmenströme zutreffen, denen eine auf das Individuum bzw. die Familie oder das einzelne Unternehmen bezogene Leistung gegenübersteht, denn bei einer Äquivalenzbeziehung bewirkt das Vermeiden der zu entrichtenden Zahlung zugleich den Wegfall der entsprechenden Gegenleistung. Dieser Tatbestand ist besonders für die Sozialversicherungen wichtig. Hier wäre immer wieder zu prüfen, wieweit in die staatliche Daseinsvorsorge stärkere äquivalenzbezogene Elemente für die Einkommensschichten eingeführt werden können, die einer Solidarsicherung (über die übliche Risikoabsicherung durch Versicherungen hinaus) nicht bedürfen, und dieser Anteil der Bevölkerung ist in einem der reichsten Länder sehr groß. Wenn beispielsweise die finanzielle Absicherung des Pflegefallrisikos über die Zeit durch das bestehende Sozialversicherungssystem erfolgt, müssen die Sozialabgabensätze ceteris paribus entsprechend erhöht werden und wirken als steuerähnliche Abgabe verstärkt als ‚disincentives'. Hingegen würde, soweit das Risiko nicht weiterhin der freiwilligen privaten Vorsorge überlassen bleiben soll, eine Pflichtversicherung nach dem Modell der Kraftfahrzeughaftpflichtversicherung (vielleicht mit einer staatlichen Zufinanzierung für sozial Schwache) keine zusätzlichen Abgabe-‚disincentives' mit sich bringen.[33]

III. Integrierte Zielerreichung?

Wären alle Entscheidungsvorgänge prinzipiell planbar, würde eine simultane Zielerreichung unter Minimierung der Nebenwirkungen als die einzig richtige Lösungskonzeption erscheinen. Akzeptiert man aber eine politische Vielfalt mit Kompromißnotwendigkeiten, schrittweisen Entscheidungen usf., so kann eine integrierte Zielerreichung nur in Teilbereichen erfolgen.

Man könnte sich beispielsweise eine Steuerreform vorstellen, bei der simultan die Finanzierung eventueller Steuerausfälle mitentschieden wird und die zugleich

[32] Vgl. *Schmidt* (1960).

[33] Vgl. zu diesen und anderen Formen der staatlichen Daseinsvorsorge auch *Zimmermann / Henke* (1987), S. 178 ff. — Zur Rolle der Äquivalenzbeziehungen speziell in der gesetzlichen Krankenversicherung s. *Henke* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— wachstumsrelevante Steuersatzsenkungen vorsieht,
— dem Wachstum abträgliche steuerliche Begünstigungen aufhebt,
— damit eventuell verbundene soziale Härten (beispielsweise für die Teile der Landwirtschaft mit niedrigem Einkommen) durch eine sichtbare Entlastung im unteren Tarifbereich kompensiert und
— durch diese Tarifentlastung im unteren Bereich generell das Verteilungsziel berücksichtigt.

Zweifellos sind solche integrierten Ansätze sowohl von der konzeptionellen Vorbereitung als auch von der politischen Durchführung her ungewöhnlich anspruchsvolle Aufgaben, die man demokratischen Systemen mit vielen Interessengruppen wohl kaum noch zutraute. Die Tatsache, daß überhaupt in einigen Ländern in neuerer Zeit größere Steuerreformen durchgeführt worden sind, zeigt, daß größere Schritte denkbar sind, und dann erscheint auch die gleichzeitige Berücksichtigung mehrerer Ziele nicht mehr unmöglich. Sie ist, wie ausgeführt, ohnehin nur einer von drei aufgezeigten Wegen zur Milderung des Zielkonflikts zwischen Wachstum und Verteilung, und die beiden anderen Wege erfordern weit weniger große politische Ressourcen.[34]

Literatur

Albers, W. (1980): Einkommensverteilung, II: Verteilungspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft Bd. 2. Stuttgart u. a., S. 285-315.

Albers, W. (1988): Langfristige Finanzierbarkeit der gesetzlichen Rentenversicherung, in: *Zimmermann*, H. (Hrsg.): Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Marburger „Forum Philippinum". Stuttgart, S. 123-141.

Boss, A. (1987): Incentives und Wirtschaftswachstum — Zur Steuerpolitik in der frühen Nachkriegszeit. Kieler Arbeitspapiere, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Browning, E. K. / *Johnson*, W. R. (1984): The Trade-Off Between Equality and Efficiency, in: Journal of Political Economy, Bd. 92, S. 175-203.

Deutsche Bundesbank (1981): Monatsberichte, 33. Jg., Nr. 1.

Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht, laufende Jahrgänge.

Ehrlicher, W. (1974): Deutsche Finanzpolitik 1949-1974, in: Wirtschaftsdienst, 54. Jg., S. 239-244.

[34] Als völlig anderer Ausweg aus dem Zielkonflikt ist gelegentlich angeregt worden, Teilziele institutionell zu verselbständigen, wie dies etwa für das Ziel der Geldwertstabilität als Aufgabe der Deutschen Bundesbank gilt. Vorschläge zu ähnlich „abgehobenen" Entscheidungen über Steuern, zur Einführung von Schuldenklauseln in die Verfassung usf. wurden hier nicht weiter verfolgt; sie sind nur sehr langfristig zu verwirklichen und schwächen die laufende Willensbildung des Parlaments, was zu einer Grundsatzdiskussion über die demokratischen Institutionen führen muß.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ehrlicher, W. (1988a): Wandlungen in den Konzepten der Geld-, Finanz- und Lohnpolitik 1948-1986, in: *Filc*, W./*Hübl*, L./*Pohl*, R. (Hrsg.): Herausforderungen der Wirtschaftspolitik. Festschrift zum 60. Geburtstag von Claus Köhler. Berlin. S. 315-336.

Ehrlicher, W. (1988b): Die Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik im volkswirtschaftlichen Systemzusammenhang, in: Kredit und Kapital, 21. Jg., S. 163-181.

Hansmeyer, K.-H. (1985): Die Finanzpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1979 bis 1982, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 43, S. 119-177.

Hansmeyer, K.-H. (1986): Ursachen des Wandels der Budgetpolitik, in: *Häuser*, K. (Hrsg.): Budgetpolitik im Wandel, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 149. Berlin, S. 11-32.

Henke, K.-D. (1985): Zur Rolle des Versicherungsprinzips in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: *Schmähl*, W. (Hrsg.): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung. Tübingen, S. 55-75.

Hofstätter, P. R. (1954): Einführung in die Sozialpsychologie. Wien/Stuttgart.

Lampert, H. (1980): Sozialpolitik. Heidelberg/New York.

Leibfritz, W. (1979): Staatliche Investitionsförderung in der Bundesrepublik, in: Ifo-Schnelldienst 16/79.

Möller, H. (1988): Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 17. Jg., S. 277-284.

Muscheid, J. (1986): Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982. Berlin.

Okun, A. M. (1975): Equality and Efficiency. Washington, D.C.

Pohmer, D. (1988): Wirtschaftswachstum und Einkommensverteilung, in: *Seidl*, C. (Hrsg.): Steuern, Steuerreform und Einkommensverteilung. Berlin u. a., S. 17-28.

Rawls, J. (1975): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/M.

Schmidt, K. (1960): Die Steuerprogression. Basel/Tübingen.

Schmidt, K. (1988): Kann Ungleichheit gerecht sein?, in: *Seidl*, C. (Hrsg.): Steuern, Steuerreform und Einkommensverteilung. Berlin u. a., S. 1-8.

Thurow, L. C. (1981): Equity, Efficiency, Social Justice, and Redistribution, in: OECD: The Welfare State in Crisis. Paris, S. 137-150.

Williamson, J. G. (1979): Inequality, Accumulation, and Technological Imbalance: A Growth-equity Conflict in American History?, in: Economic Development and Cultural Change, Bd. 27, S. 231-253.

Zimmermann, H. (1973): Die Ausgabenintensität der öffentlichen Aufgabenerfüllung, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 32, S. 1-20.

Zimmermann, H. (1987): Föderalismus und „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse", in: *Schmidt*, K. (Hrsg.): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus, Schriften des Vereins für Socialpolitik. Berlin, S. 35-69.

Zimmermann, H. (1988a): Änderungen in der Struktur der Staatsfinanzierung, in: Zimmermann, H. (Hrsg.): Die Zukunft der Staatsfinanzierung, Marburger „Forum Philippinum". Stuttgart, S. 29-42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zimmermann, H. (1988b): Fiscal Pressure on the ‚Tax-State', in: *Hanusch*, H. (Hrsg.): Evolutionary Economics: Applications of Schumpeter's Ideas. Cambridge, S. 255-283.

Zimmermann, H. / *Henke*, K.-D. (1987): Finanzwissenschaft. 5. Aufl. München.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Subventionen in der Sozialen Marktwirtschaft — Subventionsbegriff und Subventionspolitik in der Bundesrepublik Deutschland im Lichte gewandelter finanzpolitischer Konzeptionen —*

Von *Gisela Färber*, Speyer

A. Problemstellung

Bei der Liste der Steuervergünstigungen, die im November 1987 mit dem 11. Subventionsbericht[1] vom Bundesfinanzminister vorgelegt wurde und die mit einem Gesamtvolumen von 18,1 Mrd. DM zur Finanzierung der Einnahmeausfälle der großen Steuerreform 1990 und zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage beitragen sollte, handelt es sich nur zu einem Drittel um Steuervergünstigungen — zumindest wenn man der Abgrenzung der Steuervergünstigungen des 11. Subventionsberichts in der Anlage 2 selbst folgt. Positionen über 1,84 Mrd. DM — darunter der Arbeitnehmer- und der Weihnachtsfreibetrag — werden seit dem 6. Subventionsbericht nicht mehr als Steuervergünstigungen klassifiziert, weil sie „die (weit) überwiegende Mehrzahl der Steuerpflichtigen begünstigen",[2] weitere 10,425 Mrd. DM des Abbauvolumens waren überhaupt nie als Steuervergünstigung angesehen worden.

Nun mögen zwar derartige Streichkonzerte zu den wenigen Möglichkeiten gehören, verdeckten Steuervergünstigungen die Tarnkappe[3] abzuziehen, und damit zu begrüßen sein. Unter dem Aspekt der Informations- und Kontrollfunktion des Subventionsberichts[4] ist aber kritisch anzumerken, daß die Bundesregierung wieder einmal und diesmal implizit ihre Definition von Steuervergünstigungen verändert hat. Dieser Befund legt den Gedanken nahe, daß eine Beschäftigung mit dem jeweils verwendeten Subventionsbegriff Aufschlüsse über den Umgang mit diesem Instrument staatlicher Interventionspolitik liefern könnte.

---

* Ich danke Herrn Prof. Dr. Konrad Littmann für Kritik und wertvolle Anregungen.

[1] Vgl. Bundesminister der Finanzen: 11. Subventionsbericht, S. 50ff.

[2] Bundesminister der Finanzen: 6. Subventionsbericht, S. 6.

[3] *Zitzelberger*, S. 206, spricht davon, daß Steuervergünstigungen „die Tarnfarbe der Grundstruktur der Besteuerung annehmen".

[4] Vgl. *Zimmermann*, S. 451.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Subventionen, d.h. „Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand an Unternehmen . . ., von denen anstelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung bestimmte Verhaltensweisen gefordert oder erwartet werden, die dazu führen sollen, die marktwirtschaftlichen Allokations- und/oder Distributionsergebnisse nach politischen Zielen zu korrigieren",[5] gehören heute zu den umstrittensten Instrumenten der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Gleichzeitig scheint — zumindest in Politik und Öffentlichkeit, aber auch in der wissenschaftlichen Debatte — kein Konsens (mehr) darüber herzustellen zu sein, was im Grenzfall unter dem Subventionsbegriff zu fassen ist. Ein Überblick über

— die analytischen Subventionsbegriffe,
— die Entwicklung des politisch praktizierten Subventionsbegriffs und
— die Grundlinien der Subventionstätigkeit des Bundes in 40 Jahren Bundesrepublik Deutschland

könnte in diesem Zusammenhang mehr Klarheit über die aktuellen Probleme in der Subventionspolitik schaffen.

B. Analytische Subventionsbegriffe

Definitionen sind Voraussetzung für die systematische Untersuchung eines Gegenstands oder Sachverhalts. Je nach Untersuchungsperspektive können sie sich allerdings als mehr oder minder zweckmäßig darstellen, sehr unterschiedliche Sachverhalte umfassen und ein unterschiedliches Maß an Trennschärfe aufweisen. Zur Abgrenzung von Subventionen werden grundsätzlich zwei verschiedene Konzepte angewandt:

— formale Kriterien, die an der kreislauftheoretischen Einordnung von Subventionen ansetzen, und
— Kriterien, die „(vermutete) Wirkungen der Aktivitäten zum Inhalt haben".[6]

Zum ersten Typ, der auch in der Finanztheorie häufig anzutreffen ist, zählt die Abgrenzung nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, nach der Subventionen Zuschüsse sind, „die der Staat oder Einrichtungen der EG im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik an Unternehmen für laufende Produktionszwecke gewähren, sei es zur Beeinflussung der Marktpreise oder zur Stützung von Produktion und Einkommen".[7]

Diese Abgrenzung setzt bei objektivierbaren Merkmalen an (Zahler, Empfänger, Zahlungsart) und weist angesichts des inzwischen auch internationalen Konventionsgrades der VGR-Systeme ein hohes Maß an Eindeutigkeit auf.[8] Sie eignet sich deshalb auch zu internationalen Vergleichen (vgl. Abb. 1). Ihre

[5] *Hansmeyer* (1977), S. 963.

[6] *Littmann*, S. 814; vgl. zum Konzept ebd.

[7] Statistisches Bundesamt, S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

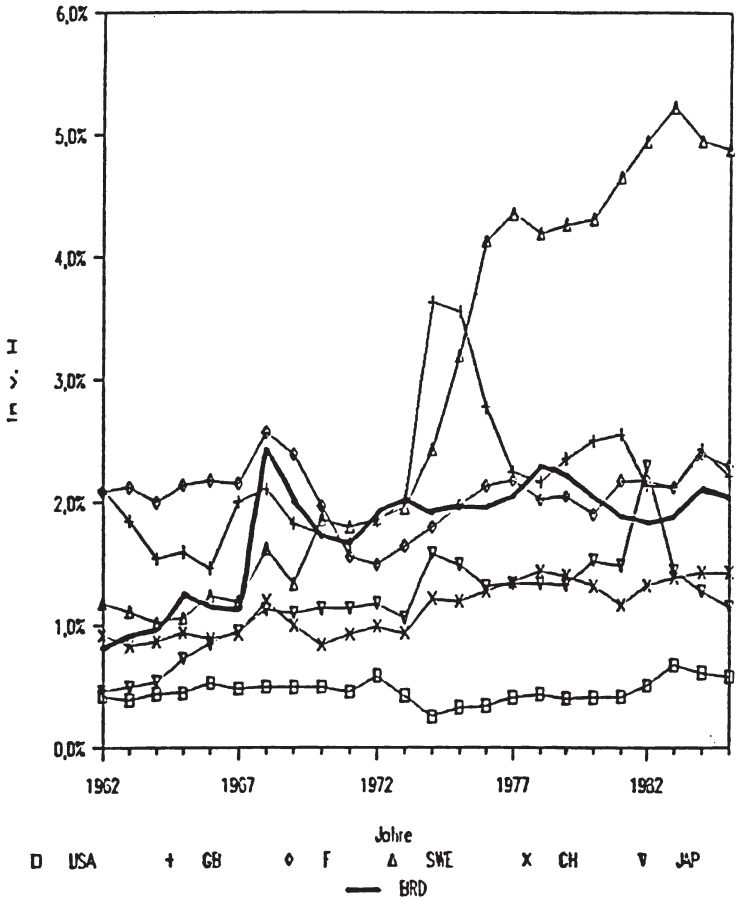


Abb. 1: Subventionen nach VGR in Relation zum BIP in verschiedenen Ländern 1962-1985

Aussagekraft ist aber äußerst begrenzt, denn sie erfaßt nur einige direkte Transferzahlungen und klammert Steuervergünstigungen, Beschaffungs- und Verbilligungssubventionen, Darlehen und andere Formen von geldlichen oder geldwerten Begünstigungen des Unternehmenssektors aus.

[8] Außerdem werden nach dem System der VGR private Bauherren als zum Unternehmenssektor gehörig angesehen und mit der kommerziellen Bautätigkeit zum Sektor „Wohnungsvermietung" oder „Wohnungswirtschaft" zusammengefaßt. Dementsprechend werden staatliche Zuschüsse an die Bauherren in privaten Haushalten als Subventionen verbucht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In der Finanztheorie wird überwiegend versucht, auch diese Subventionsformen durch Anlegung weiterer formaler Kriterien zu erfassen. Ergänzend werden die so definierten Subventionen gegliedert. Eindeutige Kriterien bilden Einteilungen z. B. nach den rechtlichen Grundlagen und in einmalige und permanente Subventionen; weitaus schwieriger sind die Gliederungsversuche der Subventionen in direkte und indirekte, gezielte und globale, marktkonforme und marktinkonforme.[9] Bei diesen Einteilungen wird der zweite Typ von Kriterien zusätzlich und untergeordnet angewandt, indem „formale Aspekte mit vorweggenommenen Wirkungsanalysen"[10] abwechseln.

Werden wirkungsorientierte Kriterien als Abgrenzungskriterien gegenüber anderen staatlichen Interventionen eingesetzt, kommt man zu erweiterten Subventionsbegriffen. Sie stellen „auf den gezielt begünstigenden Eingriff des Staates in den marktwirtschaftlichen Bereich ab",[11] gehen von Problemdiagnosen aus, und die Abgrenzung erfolgt schließlich nach den unterstellten Wirkungen der eingesetzten Mittel. Auf diese Weise sind auch Leistungen an private Haushalte und Non-profit-Organisationen und einige monetäre und reale Sozialtransfers unter den Subventionsbegriff zu fassen.

Zu den am häufigsten angewandten Kriterien dieser Gruppe zählt die Klassifikation nach Erhaltungs-, Anpassungs- und produktivitäts- und wachstumsfördernden Hilfen. Sie basieren auf der Annahme, daß der wirtschaftliche Strukturwandel ohne staatliche Intervention verteilungs- und/oder beschäftigungspolitische Ziele verletzt oder aber eine suboptimale Faktorallokation produziert. Staatliche Eingriffe würden die Marktprozesse im Sinne der wirtschaftspolitischen Ziele korrigieren.

Daß derartige Definitionsversuche zu außerordentlichen Abgrenzungsproblemen führen und willkürliche Einordnungen zur Folge haben, liegt auf der Hand. Schließlich verändert jeglicher Staatseingriff — sei es eine regulierende Maßnahme in einem Markt, sei es eine verteilungs- oder sozialpolitisch motivierte Umverteilung von Kaufkraft — die Faktorallokation, und eine Grenzziehung zwischen Subvention und Nicht-Subvention ist nicht mehr eindeutig. Welche steuerlichen Abschreibungsregeln entsprechen dem „natürlichen" Werteverzehr, welche sind Begünstigungen von Unternehmensgewinnen und Investitionstätigkeit? Ist das Ehegatten-Splitting im Einkommensteuerrecht eine Steuervergünstigung mit Subventionscharakter,[12] weil es c.p. das Arbeitsangebot von Frauen senkt? Wie ist der Kauf von Firmenvillen der ehemaligen ARBED-Saarstahl GmbH durch das Saarland einzustufen? Liegt hier eine Subvention mit Gegenleistung des Unternehmens vor, weil das Land

[9] Vgl. *Hansmeyer* (1977), S. 962.

[10] Ebd.

[11] *Andel*, S. 491.

[12] Wie dies *Schäfer*, S. 154f., vom WSI unterstellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Firmenvermögen, das jenes nicht zu Produktionszwecken benötigt, aufkauft, selbst aber auch gewisse Nutzungsprobleme bei diesen Immobilien hat?

Die Liste der Beispiele ist beliebig verlängerbar. Die Null-Marke des Eintritts eines Subventionstatbestandes ist abhängig vom Katalog vermuteter Wirkungen, der nie vollständig zu ermitteln sein wird, von der Annahme der Begünstigung gegenüber einem fast ebenso willkürlich gesetzten Nichtbegünstigungszustand[13] und von der angenommenen Priorität der vorgestellten Wirkungen. Je nachdem, ob man beim Wohngeld den Charakter als Mieterstattungen — mit der Folge eines c.p. höheren Niveaus der Marktmieten — oder aber Bedürftigkeitsprüfung und Bedarfsregeln hervorhebt, wird man es als Subvention oder Sozialtransfer einstufen.

Neben angreifbaren Grenzziehungen und daraus folgenden ernsten Problemen hinsichtlich der Aussagekraft der wirkungsorientierten Abgrenzungsversuche wachsen die Quantifizierungsprobleme. Lassen sich bei Steuervergünstigungen — wenngleich oftmals mühevoll — die von der Bemessungsgrundlage abgesetzten Beträge noch ermitteln, hängt die Höhe des berechneten Entlastungsvolumens bereits von Annahmen über die Zuordnung z. B. der Grenzsteuersätze ab. Nur noch in Einzelfällen oder mit Hilfe gewagter Annahmen ist das effektive Begünstigungsvolumen von Beschaffungssubventionen z. B. beim Kauf von großen Rüstungsgütern oder das von Marktordnungsausgaben der EG abzuschätzen.[14] Schließlich ist eine quantitative Zuordung nach Begünstigtengruppen höchstens noch auf der Primärebene, d. h. beim Zahlungsempfänger, möglich, die Auswirkungen auf die Einkommensverteilung nach unendlichen Anpassungsperioden — wie es das Wirkungskonzept eigentlich nahelegt — seriöserweise überhaupt nicht mehr.

Die Grenzen der Aussagekraft wirkungsorientierter Abgrenzungskonzepte lassen es einerseits wenig ratsam erscheinen, mit ihrer Hilfe Art und Ausmaß staatlicher Subventionstätigkeit zu bestimmen. Andererseits blendet die VGR-Definition alle die Subventionsformen aus, die nicht die Form laufender Zuschüsse an Unternehmen haben. Einen Ausweg aus diesem Dilemma stellt dann die Einigung über die Merkmale dar, die den Subventionsbegriff zwar nach wirkungsorientierten Kriterien definieren, das Problem der Grenzziehungen und Wirkungsvielfalt aber mit Hilfe zusätzlicher formaler, objektivierbarer Kriterien auf möglichst präzise, nachvollziehbare und zweckmäßige Art zu

[13] Unterstellt wird in der Theorie i. a. R. das vollkommene Konkurrenzgleichgewicht; es wird aber auch regelmäßig übersehen, daß in den meisten Fällen empirisch vorfindlicher Märkte die Voraussetzungen des Modells nicht bzw. nicht vollständig vorliegen. Zudem kann auch in „Idealmärkten" Marktversagen z. B. durch externe Effekte suboptimale Ergebnisse produzieren.

[14] Das bedeutet nicht, daß derartige Quantifizierungsversuche samt und sonders unseriös wären. Es geht vielmehr darum, daß eine Quantifizierung des Volumens verschiedenster Subventionstypen mit Hilfe qualitativ gleichwertiger Annahmen nicht möglich und damit die Vergleichbarkeit der Ergebnisse nicht gegeben ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

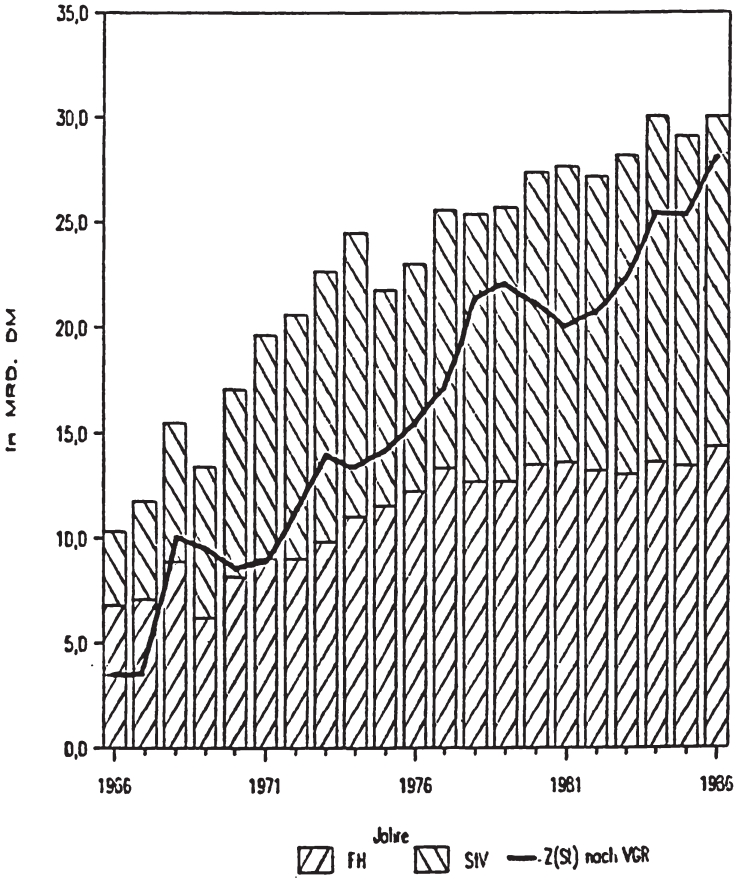


Abb. 2: Finanzhilfen und Steuervergünstigungen des Bundes (nach Ist-Werten der Subventionsberichte) und Subventionen des Bundes (nach VGR) 1966-1986

lösen. Auf diese Art gelangt man zu Standarddefinitionen, die, sofern die Kriterien offengelegt sind, auf deren Konsistenz und auf die Richtigkeit der vorgenommenen Zuordnungen von Subventionstatbeständen überprüft werden können. Überdies können innerhalb der jeweiligen Abgrenzungen zeitliche Entwicklungsvergleiche angestellt werden.

Zu den Standarddefinitionen zählen sowohl die Abgrenzung nach dem Subventionsbericht der Bundesregierung als auch die von ihm abweichenden Definitionen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute. Wie stark die Ansätze der einzelnen Institute dabei zunächst differierten, ist schon an den unterschiedlichen Volumina ihrer eigenen Schätzungen aus der ersten Struktur-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

berichterstattung von 1983 abzulesen: Bezogen auf das in den Subventionsberichten der Bundesregierung dargelegte Volumen kommen alle Institute auf höhere Beträge, wobei das DIW nur knapp darüber liegt, das Institut für Weltwirtschaft hingegen z. B. für 1980 zu einem um gut 70% höheren Betrag kommt.[15]

C. Kritische Anmerkungen zu den Subventionsberichten der Bundesregierung

Wenngleich mit den Problemen einer wirkungsorientierten Abgrenzung behaftet, steht hinter den Subventionsberichten der Bundesregierung der Versuch einer praktikablen Abgrenzung und Quantifizierung der Subventionen des Bundes. Schon vor der Berichtspflicht des § 12 StWG gab es eine Art amtlicher Berichterstattung. Das erste Dokument über die Subventionen des Bundes entstand 1959 aufgrund einer Anfrage der DP im Bundestag nach dem Volumen der „‚sichtbaren' Subventionen in Form von Zuschüssen, Beihilfen, Zinsverbilligungen, Sondergarantien und realisierten Ausfallbürgschaften" und der ‚unsichtbaren' „in Form von Steuererleichterungen, Tarifermäßigungen und allen sonstigen Vergünstigungen aus dem Gebiete des Ausfuhr- und Einfuhrhandels, des Wohnungsbaus und des Sozialhaushalts".[16] Der Anlaß dieser Anfrage war, daß der damalige Finanzminister Etzel die Problematik zunehmender Subventionen an die Landwirtschaft betont hatte und die DP die Aufmerksamkeit vom Agrarsektor auf andere Subventionsempfänger verbreitern wollte. 1966 folgte ein zweiter (Vor-)Bericht.[17] Zudem wurde ab 1962 alle 2 Jahre in den Finanzberichten ein Überblick über die Subventionen des Bundes gegeben.

§ 12 StWG veränderte die bis dahin verwendete Abgrenzung dahingehend, daß im Subventionsbericht die „Bundesmittel, die für bestimmte Zwecke an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung gegeben werden",[18] Finanzhilfen und Steuervergünstigungen umfassen. Die Gliederungsvorschrift in Erhaltungs-, Anpassungs- und Produktivität und Wachstum fördernde Hilfen ist nicht abschließend, so daß in den Subventionsberichten außerdem die Kategorie „Sonstige" vorkommt. Eine weitere Präzisierung erfolgt im Gesetz nicht; sie blieb dem Prozeß der Berichtserstellung selbst überlassen. Die heute gültige Definition für Finanzhilfen existiert in dieser Form seit dem 3. Subventionsbe-

[15] Vgl. hierzu die jeweilige Strukturberichterstattung der Wirtschaftsforschungsinstitute. Exakte Vergleiche sind insofern schwierig, als die Schätzungen für unterschiedliche Jahre durchgeführt wurden, unterschiedliche institutionelle Abgrenzungen gewählt und überdies detaillierte Abgrenzungskriterien überwiegend nicht mitpubliziert wurden.

[16] Deutscher Bundestag: BT-Drs. 3/1229, S. 3.

[17] Deutscher Bundestag: BT-Drs. 5/931.

[18] § 12 Abs. 1 StWG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

richt. Sie umfaßt neben den drei im StWG hervorgehobenen Arten zugunsten von „Betrieben und Wirtschaftszweigen" außerdem solche Maßnahmen, die mit dem Ziel durchgeführt werden, „in wichtigen Bereichen des volkswirtschaftlichen Marktprozesses für private Haushalte bestimmte Güter und Leistungen zu verbilligen und die private Spartätigkeit anzuregen".[19] Unter Steuervergünstigungen wurden zunächst alle „speziellen Ausnahmeregelungen von der Steuernorm (verstanden), die für die öffentliche Hand zu einer Einnahmeminderung führen".[20] Mit dem 6. Subventionsbericht 1977 wurde die Abgrenzung revidiert, und es wurden die Sonderregelungen herausgenommen, die „die (weit) überwiegende Mehrzahl der Steuerpflichtigen begünstigen".[21]

Allein diese offiziellen Formulierungen enthalten in sich Unklarheiten und offensichtliche Widersprüchlichkeiten und Inkonsistenzen gegenüber den Abgrenzungsmerkmalen finanztheoretischer Definitionen:[22]

— Der Ausdruck „Bundesmittel" definiert als Zahlungsträger den Bund. Abgrenzungsprobleme treten dahingehend auf, ob neben den Bundesministerien und der Bundesverwaltung i. e. S. z. B. die Sondervermögen — insbes. das ERP-Sondervermögen und der Lastenausgleichsfonds — einzubeziehen sind.

— Auch was unter Mitteln des Bundes zu verstehen ist, bleibt offen. Neben den allgemeinen Deckungsmitteln des Bundeshaushalts wären auch die Einnahmen aus parafiskalischen Sonderabgaben — u. a. der Kohlepfennig und die Altölabgabe — unter die Mittel des Bundes zu subsumieren, da sie über eine Bundesbehörde verwaltet werden und der Gesetzgebung des Bundes unterliegen.

— Hinsichtlich der Abgrenzung des Empfängerkreises wird einerseits eine Einschränkung auf „Betriebe und Wirtschaftszweige" vorgenommen, d. h. nur wenn Finanzmittel einer dezidierten Teilmenge des Unternehmenssektors gewährt werden, werden sie als Finanzhilfen angesehen. Private Haushalte werden hingegen breit gefaßt über eine Wirkungshypothese der Einkommensverwendung zu Finanzhilfeempfängern.

— Die Formulierung „an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung" regelt nicht, wo öffentliche Unternehmen — insbes. die Sondervermögen Bundespost und Bundesbahn — zuzurechnen sind.

— Die Sondervermögen werden überdies ungleich behandelt, indem das ERP-Sondervermögen als Darlehensvergeber an Unternehmen außerhalb, Bundesbahn und Bundespost als Empfänger von Mitteln aus dem Bundeshaushalt innerhalb der Bundesverwaltung angeordnet werden.

— Was unter dem Begriff Finanzhilfen zu verstehen ist, ist nicht konkretisiert und wird anders als die Subventionen in der Anfrage der DP von 1959 nicht durch Enumerationen näher bestimmt.

— Eine präzise Definition der Steuernorm, das entscheidende Kriterium in der Umschreibung der Steuervergünstigungen, wird nicht abgegeben, mit der Folge, daß steuerliche

[19] *Albrecht*, S. 10.

[20] Ebd., S. 11.

[21] Bundesminister der Finanzen: 6. Subventionsbericht (1977), S. 6.

[22] Vgl. die eingangs zitierte Definition von *Hansmeyer* (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Absetzungsmöglichkeiten, die nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung vorgenommen werden[23] und damit steuersystematisch gar keine Ausnahmen darstellen, zunächst unter den Steuervergünstigungen aufgeführt wurden. Entsprechend der fehlenden analytischen Definition der Steuernorm überzeugt auch die quantitative Begründung[24] für die engere Fassung der Steuervergünstigungen seit dem 6. Subventionsbericht nicht.

— Was *spezielle* Ausnahmeregelungen der Steuernormen von allgemeinen unterscheidet, ist nicht auszumachen. Möglicherweise hat aber die Tatsache, daß die Abschreibungsvergünstigungen in den Konjunkturprogrammen von *allen* Unternehmen (die investierten) in Anspruch genommen werden konnten, dazu geführt, daß sie nicht als Steuervergünstigungen i.S. des Subventionsberichts gelten, obschon man ihnen wachstumsfördernde Effekte kaum absprechen kann.

Wie schwer sich der Verfasser des Subventionsberichts mit der Abgrenzung tat, zeigt die Vielzahl mehr oder minder bedeutsamer Veränderungen bei der empirischen Erfassung. Dies soll am Beispiel der „sichtbaren" Subventionen bzw. Finanzhilfen gezeigt werden.[25]

Bemerkenswert ist zunächst, daß bis zum 1. SB Darlehen nur nachrichtlich aufgenommen waren, ihre Zinsbegünstigungsäquivalente jedoch unter den „unsichtbaren" Subventionen aufgeführt wurden.[26] Konzeptionell bedeutete dies eine Umstellung von einem ökonomischen „Begünstigungs"- auf einen haushaltsmäßigen „Belastungs"-Begriff. Der Umbruchphase der offiziellen Berichterstattung ist außerdem der Wegfall der (Netto)Inanspruchnahme von Bürgschaften mit dem 2. Subventionsbericht zuzurechnen.[27]

Auch die Sondervermögen wurden vor 1967 anders behandelt als heute: die Zuschüsse an Post und Bahn wurden 1959 voll gezählt, 1966 nur noch nachrichtlich ausgewiesen, die Darlehensvergabe des ERP-Sondervermögens erst nicht, seit dem 1. Bericht wenigstens in den Anlagen des Anhangs nachrichtlich aufgeführt. Weiterhin wurde die FuE-Förderung von Unternehmen durch Bundesmittel erst überhaupt nicht als Subvention angesehen,[28] seit dem 3. Subventionsbericht wenigstens die Hilfen für „marktnahe" Entwick-

---

[23] Vgl. hierzu: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 43 Nr. 22, S. 240, zum Arbeitnehmerfreibetrag.

[24] Vgl. Bundesminister der Finanzen: 6. Subventionsbericht, S. 6.

[25] Die Subventionsberichte kennen drei „Aggregatzustände": 1. fällt unter den Subventionsbegriff und ist im ausgewiesenen Subventionsvolumen enthalten; 2. wird nachrichtlich aufgeführt, aber nicht mitberechnet; 3. wird gar nicht aufgeführt — Haushalts-Ist ist in der Haushaltsrechnung des Bundes zu suchen.

[26] Die Subventionsberichte kalkulierten bis zum 10. Bericht einschließlich in einer Übersichtstabelle (vgl. z.B. Übersicht 10 in Bundesminister der Finanzen: 10. Subventionsbericht, S. 24f.) ebenfalls die Zinsäquivalente der zinsbegünstigten Darlehen, um diese und Zuschüsse und Schuldendiensthilfen ökonomisch vergleichbar zu machen, anstelle der haushaltswirtschaftlichen Gleichartigkeit der Ausgabenrechnung.

[27] Wobei diese 1966 und 1967 Überschüsse auswiesen; vgl. Bundesminister der Finanzen: 1. Subventionsbericht, S. 26, Anlage 1, lfd. Nr. 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	BTDrs 3/1229 (1959)	BTDrs 5/931 (1966)	Subventionsberichte 1 (1967)	2 (1970)	3 (1971)	7 (1979)	9 (1983)	10+11 (1985/87)		Volumen 1986 Mio. DM	in % d. offiziellen Volumens
Arten:									insg.	14333,6	
- Zuschüsse	x	x	x	x	x	x	x	x		11208,3	78,2%
- Schuldendiensth.	x	x	x	x	x	x	x	x		1527,6	10,7%
- Darlehen	(n)	(n)	x	x	x	x	x	x		1597,8	11,1%
- Inanspruchnahme aus Bürgschaften	x	x	x	–	–	–	–	–	*	972,6	6,8%
geänderte Positionen:											
- Zuschüsse an DB u. DP	x	(n)	–	–	–	–	–	–	*	5326,6	37,2%
- Darl. aus ERP-Sonderv.	–	–	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	*	3196,4	22,3%
- FuE-Förderung Untern.	–	–	–	(x)	(x)	(x)	(x)e	(x)e+	*	4656,5[1]	32,5%
- Marktordnungsausgaben	(-)	(-)	(-)	(n)EG	(n)EG	(n)EG	(n)EG	(n)EG	*	9520,0	66,4%
- Zuschüsse zu Sozialv.											
-- ArRv und AnRV	x	(n)	(n)	–	–	–	–	–	*	25917,3	180,8%
-- Knappsch. RV	–	–	x	x	–	–	–	–	*	8495,6	59,3%
-- Unfallvers. Bergbau	–	–	x	x	0	0	0	0		–	
-- Alterss. Landwirte	–	–	(n)	–	–	–	–	–	*	2296,3	16,0%
-- Krankenv. Landwirte	0	0	0	0	x	–	–	–	*	1147,3	8,0%
-- Unfallv. Landwirte	–	–	x	x	x	x	x	x		400,0	2,8%
- Kindergeld	–	(n)	–	–	–	–	–	–	*	13915,1	97,1%
(fiktives Volumen 1986, wenn alle Positionen noch als Finanzhilfen eingestuft würden										89777,4)	

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

x	- erfaßt
(x)	- teilw. erfaßt
(x)e	- erweitert erfaßt
(x)e+	- erw. erfaßt; zusätzl. Abdruck v. Tabellen aus dem Forschungsbericht
(-)	- durch Übergang auf EG inhaltlich nicht direkt vergleichbar
-	- nicht erfaßt
(n)	- nachrichtlich aufgeführt
(n)EG	- pauschal als EG-Marktordnungsausgaben aufgeführt
0	- nicht vorhanden
*	- 1986 nicht mehr enthalten
1	Angabe aus dem Forschungsbericht abzgl. deklarierte FuE-Hilfen

Abb.3: Wichtige Änderungen in der Fassung der Finanzhilfen des Bundes seit 1959 und ihre finanzielle Bedeutung 1986

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lungsvorhaben und -bereiche. Mit dem 9. Bericht wurde diese Abgrenzung der FuE-Förderung noch einmal erweitert und seit dem 10. Subventionsbericht durch den Abdruck von Tabellen aus dem Forschungsbericht im Anhang ergänzt. Ausgaben in Höhe von 4,66 Mrd. DM für FuE-Förderung in Unternehmen werden heute immer noch nicht als Subventionen klassifiziert.

Auch hinsichtlich der Einordnung der Zuschüsse zu den Sozialversicherungen ist ein wechselhaftes und uneinheitliches Vorgehen festzustellen: Die Zuschüsse zur Sozialversicherung — genauer: Rentenversicherung (Kap. 1113) — waren 1959 mit im Text betonten Vorbehalten[29] unter die Gruppe „V. Sonstige finanzielle Leistungen" eingestellt worden, wurden danach aber bis zum 1. Subventionsbericht einschließlich auf eine nachrichtliche Position zurückgestuft. Der Zuschuß zur neugeschaffenen Alterssicherung der Landwirte wurde genauso behandelt. Seit dem 2. Bericht werden beide nicht mehr als Finanzhilfen aufgeführt. Die Zuschüsse zur Knappschaftlichen Rentenversicherung und zur Unfallversicherung der Bergleute hingegen wurden in den ersten beiden Subventionsberichten voll gezählt, der Zuschuß zur Krankenversicherung der Landwirte erst mit dem 7. Bericht ausgegliedert, und der zu ihrer Unfallversicherung wird bis heute als Finanzhilfe eingestuft.

Daß in der Abgrenzung zu den Sozialtransfers das auch quantitativ gewichtigste Problem bei den im Subventionsbericht aufgeführten Subventionen liegt, zeigt sich an den Überschneidungen mit dem Sozialbericht. Wenngleich der Sozialbericht einen institutionell umfassenderen Ansatz verfolgt — indem alle Sozialleistungen einschließlich jene der privaten Systeme aufgeführt werden sollen —, ist mit der Trennung von Subventions- und Sozialbericht vor allem in Politik und Öffentlichkeit die Aufteilung von Transfers an private Haushalte und Unternehmen verbunden, möglicherweise sogar beabsichtigt. Die gegenseitige Exklusivität der beiden Dokumente wurde bei der Ausgliederung einiger Bundeszuschüsse zu Sozialversicherungen immerhin auch behauptet: Diese „(sind) keine Finanzhilfen im Sinne dieses Berichtes und werden . . . im übrigen im Sozialbericht der Bundesregierung nachgewiesen".[30] Die Doppelzählungen in beiden Dokumenten sind quantitativ erheblich: Von den deklarierten Subventionen (1986) werden 6,3 Mrd. DM bzw. 44,2% der Finanzhilfen und 2,8 Mrd. DM bzw. 18,1% der Steuervergünstigungen auch im Sozialbericht aufgeführt (vgl. Abb. 4).[31]

---

[28] „. . . sowie auch die aus dem Verteidigungshaushalt geleisteten Zuwendungen, die . . . vielmehr einer Erhöhung der Wehrkraft dienen sollen": Deutscher Bundestag: BT-Drs. 3/1229, S. 4.

[29] „Sie werden nicht um der Versicherungsträger, sondern um der Versicherten willen gewährt." (Ebd.)

[30] Bundesminister der Finanzen: 2. Subventionsbericht, S. 6.

[31] Der mit dem 7. Subventionsbericht ausgegliederte Bundeszuschuß zur KV der Landwirte scheint inzwischen ganz zwischen die beiden Dokumente „gefallen" zu sein. Er

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

	Volumen Mio. DM	Anteil an FH/StV (Subv.ber.)
Finanzhilfen		
- landwirtschaftliche Unfallversicherung	400,0	2,8 %
- Wohngeld	1961,3	13,7 %
- Vermögensbildung		
-- Sparprämien	845,3	5,9 %
-- Wohnungsbauprämien	884,5	6,2 %
- Sozialer Wohnungsbau	2219,1	15,5 %
- Wohnungsfürsorge d. öff. Arbeitgeber	23,1	0,2 %
Summe Finanzhilfen	6333,3	44,2 %
Steuervergünstigungen		
- Erhöhte Absetzungen für Wohngebäude	1915	12,2 %
- Kinderkomponente für erhöhte Wohngebäudeabsetzungen	206	1,3 %
- Steuerbegünstigtes Bausparen	272	1,7 %
- Zuschlag für Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeit	446	2,8 %
(Zukunftssicherungsleistungen)	210	–[1]
Summe Steuervergünstigungen	2839	18,1 %
Summe Doppelzählungen	9172,3	30,5 %

[1] zählt zu den seit 1976 nur noch nachrichtlich ausgewiesenen Steuervergünstigungen

Quelle: Subventionsbericht, Sozialbericht; eigene Berechnungen.

Abb. 4: Doppelzählungen im Subventions- und im Sozialbericht der Bundesregierung (Bundesanteile 1986)

Ohne auf die inhaltliche Schlüssigkeit der vorgenommenen Abgrenzungsänderungen im einzelnen einzugehen, kann festgestellt werden, daß mit Ausnahme der erweiterten Fassung der FuE-Förderung und der Aufnahme der Interventionsausgaben der Branntweinmonopolverwaltung im 7. Bericht der Subventionsbegriff immer enger gefaßt wurde. Die über die Jahre vorgenommene, sukzessive Ausgrenzung vor allem von Positionen, die dominant sozialpolitischen Zielen dienen, weist überdies auf eine Art zunächst vielleicht gar nicht beabsichtigter, aber durchaus praktischer Funktion hin, nämlich die der Ausgrenzungsreserve für den Fall, daß das Subventionsvolumen zu stark ansteigt. Das Volumen der vorgenommenen Ausgrenzungen ist enorm: Würden alle heute nicht mehr als Finanzhilfen angesehenen Positionen, einschließlich der Darlehen des ERP-Sondervermögens und der mit dem 3. Bericht auf die EG

ist auch im Sozialbericht nicht aufzufinden. Lediglich im Agrarbericht der Bundesregierung ist die Agrar-Sozialpolitik (Kap. 1002 Titelgruppe 2) komplett zu finden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übergegangenen Marktordnungsausgaben, noch voll mitgezählt — die einmalige nachrichtliche Aufführung des Kindergelds im 1. Bericht ist hier als Kuriosum aufzuführen —, so hätte sich das Volumen der Finanzhilfen 1986 auf annähernd 90 Mrd. DM anstelle von 14,3 Mrd. DM belaufen (vgl. Abb. 3).

Angesichts der Vielzahl der Widersprüche, Inkonsistenzen und Veränderungen in der Subventionsberichterstattung des Bundes sind starke Bedenken an der Verwendbarkeit des empirischen Materials anzumelden. Selbst wenn die Abgrenzungsveränderungen rückwirkend in die Zeitreihen eingearbeitet werden,[32] bleibt deren Aussagekraft äußerst beschränkt.

D. Entwicklung der Subventionen in der Bundesrepublik Deutschland

Die Veränderungen in der amtlichen Erfassung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen weisen darauf hin, daß Subventionen zu verschiedenen Zeitpunkten sehr unterschiedlich beurteilt worden sind. Dies lenkt die Aufmerksamkeit auf die tatsächliche, materiell betriebene Subventionspolitik des Bundes seit der Währungsreform im Wandel der wirtschaftlichen Entwicklung und der normativen Einstellungen zur Staatstätigkeit.[33]

I. Die marktwirtschaftliche Orientierung der Wirtschaftspolitik nach dem Krieg

Nach den starken Eingriffen des NS-Staates zum Zwecke der Kriegswirtschaft und den rigiden Bewirtschaftungsregeln der Besatzungszeit bestand nach der Währungsreform das Hauptinteresse darin, eine strikt marktwirtschaftliche, dezentral gesteuerte Wirtschaftsordnung einzurichten. Die Vielzahl der Probleme beim Übergang von der Kriegs- auf die Friedenswirtschaft[34] erforderten jedoch staatliche Eingriffe, die neben ordnungspolitischen Rahmensetzungen auch mit Finanzhilfen und Steuervergünstigungen durchgeführt wurden. Dabei gingen von den Hilfen des Marshallplans, die auch materielle Hilfslieferungen an Futtermitteln, Saaten, industriellen Rohstoffen, Maschinen und Fahrzeugen und die Kreditierung von Devisen in Form der Gegenwertmittel, die zur Finanzierung von Investitionen im Infrastruktur- und Produktionsgüterbereich gezielt eingesetzt wurden, umfaßten, entscheidende Impulse für den wirtschaftlichen Wiederaufbau aus.[35] Angesichts des staatlichen Lenkungsabbaus in

[32] Vgl. *Albrecht / Thormählen,* S. 151 ff.

[33] Zugegebenermaßen steht ein solcher Versuch, die Subventionspolitik des Bundes über 40 Jahre nachzuzeichnen, unter dem gleichen prinzipiellen Abgrenzungsproblem wie jede andere Abhandlung zum Subventionsthema. Deshalb können nur Tendenzen aufgezeigt und an einzelnen Beispielen illustriert werden.

[34] Insbesondere hohe Arbeitslosigkeit auch durch den Flüchtlingszustrom, Inflationstendenzen durch einen konsumtiven Nachholbedarf bei ungenügenden Angebotskapazitäten, Außenhandelsdefizite und Devisenknappheit, allgemeine Kapitalknappheit und spezielle Finanzierungsengpässe im Roh- und Grundstoffbereich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

anderen Bereichen „war die Investitionsfinanzierung aus Gegenwertmitteln die letzte Bastion öffentlicher Kapitallenkung ... Für den deutschen Wirtschaftsminister lag der Vorzug ... auch darin, mit ihnen über eine planerische Einsatzreserve zur Korrektur von Kapitalfehlleitungen des Marktes zu verfügen."[36]

Mit Hilfe von Steuervergünstigungen wurden Anfang der 50er Jahre Kapitalbildung und Investitionen gefördert.[37] Durch hohe Nachfrage der privaten Haushalte wuchs die Konsumgüterindustrie stark, während in den sog. Engpaßbereichen der Roh- und Grundstoffgüterindustrien weiterhin Kapitalmangel herrschte.[38] Sonderabschreibungen, für die während der gesamten Geltungsdauer insgesamt 3,2 Mrd. DM geltend gemacht wurden, und eine einmalige, durch Umlagen der Konsumgüterindustrie finanzierte Investitionshilfe über 1 Mrd. DM trugen schließlich dazu bei, die Engpaßprobleme zu beseitigen.

Unter den branchenspezifischen Förderprogrammen sind zwei Bereiche hervorzuheben, die — zwar in modifizierter Form — heute noch zu den großen Subventionsblöcken zählen:

— Um die Wohnungsnot der Nachkriegszeit schneller abzubauen, wurde der Wohnungsbau bezuschußt und steuerlich begünstigt.[39]
— Disparitäten zwischen Agrarpreis- und landwirtschaftlicher Kostenentwicklung führten 1955 zur Verabschiedung des Landwirtschaftsgesetzes, das die einkommenspolitische Teilhabe der deutschen Landwirtschaft im Zielkatalog des Gesetzes festschrieb[40] und ein umfangreiches Subventionsprogramm (u.a. der „grüne Plan") begründete.[41]

---

[35] Vgl. *Borchardt / Buchheim.*

[36] *Abelshauser,* S. 58 f.

[37] Durch die extrem hohen Steuersätze, die erst in den 50er Jahren schrittweise gesenkt wurden, waren die Möglichkeiten zur Verkürzung der Steuer-Bemessungsgrundlage durch Sonderabschreibungen, „steuerliche Vergünstigungen für nicht-entnommene Gewinne, die Erlaubnis zu großzügiger Absetzung ersparter Beträge von steuerpflichtigen Einkommen sowie Vergünstigungen für bestimmte als vordringlich erachtete Investitionen (Wohnungsbau, Schiffbau), für den Export, oder die steuerliche Vorzugsbehandlung spezieller Personenkreise (Flüchtlinge und sonstige durch den Krieg geschädigte Personen)" (*Musgrave / Musgrave / Kullmer,* S. 87) wachstumspolitisch sehr erfolgreich.

[38] Dies brachte der Regierung den „Vorwurf der Kapitalfehlleitung durch unkontrollierte Eigenfinanzierung" ein: *Abelshauser,* S. 74.

[39] 1959 betrugen die sichtbaren Subventionen für den Wohnungsbau 371,3 Mio. DM, die unsichtbaren 680 Mio. DM; vgl. Deutscher Bundestag: BT-Drs. 3/1229.

[40] Vgl. *Kluge,* S. 7.

[41] Das DIW stellte in seiner Studie fest, daß auf diese Programme der bedeutendste Subventionsschub im Bundeshaushalt während der 50er Jahre zurückzuführen ist (vgl. Die Subventionen des Bundes und der Länder, S. 224). 1959 betrugen die Finanzhilfen an die Landwirtschaft bereits 1923,9 Mio. DM, die Steuervergünstigungen 499 Mio. DM.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Alles in allem scheint trotz dieser nicht unerheblichen Subventionen weder die sich ausdrücklich zu marktwirtschaftlichen Grundsätzen bekennende Politik noch die ökonomische Theorie größere Probleme mit diesem Instrument gehabt zu haben. Zwar löste die starke steuerliche Begünstigung der Gewinne Kritik an den damit verbundenen verteilungspolitischen Folgen aus, und die Versuche, diese Vergünstigungen wieder abzuschaffen, lehrten bereits, daß es nur begrenzt erfolgreich und äußerst schwierig ist, „einmal gewährte Vergünstigungen zu beseitigen".[42] In erster Linie dürften aber die hohen, realisierten wirtschaftlichen Wachstumspotentiale dazu beigetragen haben, „zeitweilge Überinvestitionen, mit wenigen Ausnahmen zu absorbieren."[43]

II. Die Periode von Globalsteuerung und Verteilungsaktivitäten

Schon in den 50er Jahren war seitens der Wissenschaft die Kritik an der wirtschaftspolitischen „Enthaltsamkeits-Doktrin" der Bundesregierung — mit eher pragmatischer Subventionsvergabe — gewachsen und gefordert worden, der Staat möge im Rahmen einer „fiscal policy" Instrumente einsetzen zur „Sicherung eines möglichst stetigen und — im Rahmen der durch die herrschenden Gerechtigkeitsideale bestimmten Grenzen — möglichst starken Wirtschaftswachstums bei hohem Beschäftigungsgrad sowie annähernd stabilem Geldwert".[44] Neben der Implementierung der Globalsteuerung im StWG ging es außerdem darum, staatliche Planung und Instrumente zu entwickeln, zu verfeinern und systematisch zu koordinieren im Dienste einer „rationalen" Politik staatlicher Interventionen.[45] Auch Subventionen wurden in dieser Phase als wirtschaftspolitische Instrumente neu bewertet und gezielter eingesetzt, und ihre Kontrolle sollte durch regelmäßige Berichterstattung verbessert werden. Drei Schwerpunkte der Subventionspolitik sind in dieser Zeit zu verzeichnen.

1. Subventionen und Konjunktursteuerung

Finanzhilfen und Steuervergünstigungen waren wichtige Bestandteile der Konjunkturprogramme der Bundesregierung zur Rezessionsbekämpfung 1967/68 und 1974-1977. Auf der Seite der Finanzhilfen dominierte regelmäßig die Förderung des Wohnungswesens und der Bautätigkeit, und die konjunkturell motivierten Maßnahmen wurden in den jeweiligen Subventionsberichten explizit hervorgehoben. Die zeitlich begrenzten Steuervergünstigungen in Form

---

[42] *Musgrave/Musgrave/Kullmer*, S. 88.

[43] *Wallich*, S. 155. „Daß sich das Finanzamt ziemlich stark an den Kosten beteiligte, verursachte einen gewissen unnötigen Mehraufwand, der ins Auge fällt. Mehr Marmor, Chrom, Edelhölzer und teure Stoffe dürften in die Ausstattung der Kontore und Fabriken gegangen sein als dies unbedingt erforderlich war." (Ebd.)

[44] *Neumark*, S. 49.

[45] Vgl. *Hansmeyer* (1983a), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von allgemeinen und speziellen Abschreibungsvergünstigungen sind z. T. unter Schwierigkeiten, z. T. nicht in den Subventionsberichten zu finden. 1975 und 1976 wurde außerdem eine 7,5%ige Investitionszulage von insgesamt 8 Mrd. DM gezahlt.[46]

An der Dokumentation der konjunkturpolitisch motivierten Finanzhilfen in den Subventionsberichten läßt sich allerdings auch die Ambivalenz dieses Instrumentes ablesen: Einerseits konnte man mit ihrer Hilfe gezielt die besonders konjunkturanfällige Baubranche stützen, andererseits zeigt sich aber das Problem des Timings derartiger Maßnahmen überdeutlich: Geplant war eine kurzfristige, zeitlich scharf begrenzte Mehrausgabe — und die Planzahlen wurden dementsprechend schnell wieder auf Null heruntergefahren; die tatsächliche Abwicklung schleppte sich aber z. T. sogar noch jahrelang durch die Haushalte, wenn die konjunkturelle Lage schon längst umgekehrt war.

2. Individuelle Subventionierung über Haushalte

Kritik an der Einkommens- und Vermögensverteilung führte seit Mitte der 60er Jahre zu zunehmender Förderung der Vermögensbildung. Stand noch in den 50er Jahren der Aspekt der Kapitalbildung und -bereitstellung für eine allgemeine Wachstumsförderung und für den Wohnungsbau im Mittelpunkt der Fördermaßnahmen, verschoben sich vor allem in den 70er Jahren die Akzente auf verbesserte Möglichkeiten der Geldvermögensbildung und des Erwerbs von Wohnungseigentum für weniger reiche Haushalte. Einkommensgrenzen und Kinderkomponenten waren in Verbindung mit diesen Transfers und Steuervergünstigungen die wichtigsten verteilungspolitischen Steuerungsmittel. Der starke und stufenweise erfolgende Anstieg der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für das Wohnunsgwesen und für Sparförderung und Vermögensbildung dokumentiert diese Entwicklung plastisch.

	1966		1970		1975		1980	
	FH	StV	FH	StV	FH	StV	FH	StV
Sparförderung & Vermögensbildung	942	1210	1980	1640	3217	4295	2256	4055
Wohnungswesen	1527	1263	1193	1749	2383	3742	2720	6198

Finanzhilfen (FH) des Bundes und Steuervergünstigungen (StV) von Bund, Ländern und Gemeinden

Abb. 5: Förderung der Spartätigkeit und Vermögensbildung und des Wohnungswesens 1966 bis 1980

[46] Sie wurde im übrigen unter den Steuervergünstigungen in nachrichtlicher Position ausgewiesen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ob diese Maßnahmen als Subventionen anzusehen sind, ist umstritten.[47] Sie beanspruchten jedoch einen großen Teil des Anstiegs des amtlich ausgewiesenen Subventionsvolumens.

3. Strukturprobleme und Subventionen

Zur Lösung der in den 60er Jahren einsetzenden und sich nach dem Erdölpreisschock 1973 und in der folgenden Rezession verschärfenden Strukturprobleme wurden ebenfalls schwergewichtig Subventionsprogramme eingesetzt. Im Mittelpunkt standen dabei spezielle Branchen einerseits (zunächst Steinkohlenbergbau und Landwirtschaft, später auch Fischerei, Schiffbau und Stahl) und Disparitäten der regionalen Wirtschaftsentwicklung andererseits, die zum Teil auf die räumliche Verteilung wachsender und schrumpfender Branchen zurückgingen (und -gehen) und die mit dem Verfassungspostulat der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse unvereinbar waren.

Bis zum Konjunktureinbruch 1974 schienen die Strukturprobleme dadurch lösbar, daß der Arbeitsplatzabbau in einzelnen Branchen abgefedert und der Übergang der Erwerbstätigen in Wachstumsbereiche gefördert wurde und die Wachstumschancen vor allem des ländlichen, wachstumsschwachen Raums durch Hilfen zur Rationalisierung landwirtschaftlicher Produktionsstrukturen und Förderung z. B. von Fremdenverkehrseinrichtungen erhöht wurden. Die Finanzhilfen für den Steinkohlebergbau und die Schaffung der Gemeinschaftsaufgaben „Agrarstruktur und Küstenschutz" und „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur" sind die wichtigsten Beispiele dieser Subventions-Strukturpolitik.

Der Wachstumseinbruch und der Anstieg der Arbeitslosenzahlen Mitte der 70er Jahre veränderte die wirtschaftspolitische Lage nachhaltig: Einerseits erzeugten die Beschäftigungsprobleme zusätzlichen politischen Druck, dem Arbeitsplatzabbau in den schrumpfenden Branchen durch gezielte finanzielle Hilfen entgegenzusteuern; andererseits verschlechterten die Wachstumsprobleme durch Mindereinnahmen und Mehrausgaben die Situation in den öffentlichen Kassen und zwangen zu einer Begrenzung des Subventionsanstiegs. Der leichte absolute Rückgang der Finanzhilfen 1978 und 1979 um gut ½ Mrd. DM gegenüber 1977 wurde vor allem durch Rücknahme der Spar- und Vermögensbildungsförderung (vgl. Abb. 5) bei weiterem Anstieg der Finanzhilfen an Unternehmen erreicht.

Wachsende Kritik an der öffentlichen Kreditaufnahme und eine weitere Verschärfung der Haushaltssituation durch die konjunkturelle Entwicklung von

[47] Vor allem der privaten Wohnungsbauförderung und wahrscheinlich auch dem Wohngeld ist ein Preis(erhöhungs)effekt kaum abzusprechen. Das Vermögensbildungsziel und die Einkommensgrenzen bei der Sparförderung wecken allerdings Zweifel an der Richtigkeit der Einstellung dieser Maßnahmen in den Subventionsbericht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1980 an führten noch unter der sozialliberalen Koalition zu erneuten erfolgreichen Kürzungsbemühungen bei den Subventionen.

III. Allokative Renaissance seit 1982

Wirtschaftspolitisch trat im Herbst 1982 die neue Regierung mit angebotspolitischen Vorstellungen an. Durch Rückführung der Nettoneuverschuldung und Senkung der Staats- und der Steuerquote sollte ein investitionsfreundliches Klima geschaffen und die wirtschaftseigenen Wachstumskräfte angeregt werden. Die Korrektur der Sozialpolitik und der Subventionsabbau waren die wichtigsten ausgabenpolitischen Programmpunkte. Schon sehr früh wurden auch Pläne für eine große Steuerreform mit dem Ziel einer massiven Senkung der Steuerbelastung durch eine Tarifreform mit Bereinigung der Bemessungsgrundlage durch Abschaffung von Steuervergünstigungen bekanntgegeben.

Staatliche Subventionen wurden als eines der stärksten Hindernisse einer dynamischen Marktwirtschaft angesehen, weil sie den Abbau veralteter Kapazitäten und nicht mehr wettbewerbsfähiger Branchen und dementsprechend die Reallokation der Produktionsfaktoren in den produktivsten Bereichen verhinderten. Als Wachstumsbremse seien Subventionen auch für das zu geringe Beschäftigungsniveau verantwortlich zu machen. Das Institut für Weltwirtschaft rechnete 1985 sogar vor, daß die Halbierung des von ihm kalkulierten Subventionsvolumens von rund 120 Mrd. DM innerhalb von 5 Jahren und eine entsprechende Senkung der Lohn- und Einkommensteuer mittelfristig etwa eine Million neue Arbeitsplätze schaffen würde.[48]

Entgegen dem Ziel des Subventionsabbaus stiegen die ausgewiesenen Subventionen jedoch 1983 und 1984 um insgesamt fast 2,85 Mrd. DM, 1985 um rund 400 Mio. DM und 1986 um 950 Mio. DM. Entnimmt man die Zahlen jeweils den detaillierten Übersichten über Finanzhilfen und Steuervergünstigungen, kommt man zu dem irrigen Befund, die Subventionen seien 1985 sogar von gut 30 auf 29 Mrd. DM gesunken. Dieses Ergebnis beruht jedoch auf einer wohl versteckten Abgrenzungsänderung der Steuervergünstigungen im 11. Subventionsbericht: Um vergleichbar zu sein, müssen für 1985 und 1986 dem ausgewiesenen Subventionsvolumen jeweils rund 2,5 Mrd. DM Bundesanteil an den Umsatzsteuerausfällen aus der Steuerbefreiung der Bausparkassen- und Versicherungsvertreter und der ärztlichen Leistungen zugerechnet werden,[49] die in die Anlage 3 ausgebucht wurden.[50]

---

[48] Vgl. *Gerken* u.a., S. 26ff.

[49] Vgl. Bundesminister der Finanzen: 11. Subventionsbericht, Anlage 3 Ziffer 49 und 50, S. 219f.

[50] Nicht nur, daß diese Änderung unter dem Stichwort „Entwicklung der ... Steuervergünstigungen ..." nur unter Schwierigkeiten zu finden ist, kann hier kritisiert werden; auch die Begründung für die Ausbuchung, wonach die Umsatzsteuerbefreiung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während der vier Jahre verschob sich aber die innere Struktur der ausgewiesenen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen erheblich: Der Anteil der Landwirtschaft an den Subventionen nahm z. B. von rund 20% auf über 30% zu, Sparförderung und Vermögensbildung nahmen von 16% auf 10% am stärksten ab. Die Stahlhilfen schwanken von 1,6% Anteil 1982 über 3,9% 1984 auf 0,2% 1986.

Selbst aus dem beschränkt aussagefähigen statistischen Material läßt sich der Schluß ziehen, daß eine Reihe von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen abgebaut werden konnte. Gleichzeitig nahmen andere Subventionen zu, und es wurden neue beschlossen. Strukturelle Probleme durch ein internationales Subventionsungleichgewicht — sehr oft auch als Subventionswettlauf bezeichnet —, z. B. im Bereich der Stahlpolitik, aber auch der Landwirtschaft oder der Luftfahrt, dürften hier — z. T. wenigstens — subventionspolitischen Handlungsbedarf geschaffen haben, der nicht der Bundesregierung allein angelastet werden sollte.

Kritisch zu beurteilen ist jedoch eine beobachtbare Tendenz, die es zwar auch schon früher gegeben haben dürfte, die aber derzeit nachweisbar an quantitativer Bedeutung gewinnt: der Versuch, neue Subventionsformen zu entwickeln oder solche quantitativ auszuweiten, die bis dato nicht unter die Abgrenzung des Subventionsberichtes und damit unter seine besondere Publizität fallen. Als Beispiele für eine solche „Flucht aus dem Subventionsbericht" können angeführt werden:

— Im Agrarbereich sind neue Hilfen für Unternehmen entwickelt worden, z. B. in Form der Mitte 1986 geschaffenen „Zuschüsse zur Entlastung landwirtschaftlicher Unternehmer von Beiträgen zur landwirtschaftlichen Sozialversicherung" mit 279 Mio. DM 1986 und 450 Mio. DM für 1987 ebenso wie der Vorsteuerpauschale (Kürzungsansprüche für land- und forstwirtschaftliche Umsätze), die nach nur nachrichtlichem Ausweis im 10. Subventionsbericht aufgrund massiver Kritik im 11. mit 2,7 Mrd. DM für 1986 voll eingestellt wurde.

— Beim Airbus-Programm, das den größten Teil der Position „Förderung der Luftfahrttechnik (364,1 Mio. DM in 1986) im Subventionsbericht beansprucht, wurden

---

deshalb keine Steuervergünstigung mehr sei, weil die 6. EG-Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern vom 17. Mai 1977 sie EG-weit vorschreibe und sie „. . . damit fester Bestandteil des gemeinschaftlichen Mehrwertsteuersystems" (Bundesminister der Finanzen: 11. Subventionsbericht, S. 28) sei, überzeugt logisch keinesfalls:

— Die Anlage 3 enthält die nur bis 1977 als Steuervergünstigungen angesehenen „steuerlichen Ausnahmeregelungen, die die (weit) überwiegende Mehrzahl der Steuerpflichtigen begünstigen";
— sie enthält laut Überschrift außerdem nur die „seit dem 6. Subventionsbericht ausgegliederten Steuervergünstigungen" und keine weiteren;
— die jetzt angegebene Begründung ist damit nicht kompatibel und hätte zur Konsequenz, daß es nach realisierter Harmonisierung der Steuergesetze in der EG gemäß dieser Logik überhaupt keine Steuervergünstigungen mehr geben dürfte;
— außerdem stammt die bemühte 6. EG-Richtlinie von 1977, was die Frage aufwirft, warum man nicht eher auf den Gedanken der Abgrenzungsänderung gekommen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zusätzliche Hilfen geleistet, indem besondere Bürgschaften zu Lasten des Bundeshaushalts realisiert (z. B. die zur sog. „Altlastensanierung" 1,9 Mrd. DM) oder rückzahlbare Zuschüsse erlassen wurden.[51]

— Sowohl bei exportfördernden (Hermes-) als auch bei binnenwirtschaftlichen Bürgschaften wuchsen die Defizite auf 1,580 Mrd. DM 1987, obwohl der Bundesrechnungshof bereits 1985 moniert hatte, daß nach dem hier gültigen Prinzip der Selbstfinanzierung die Gebühren angehoben werden müßten.

— Der Anstieg des Kohlepfennigs von rd. 2 Mrd DM 1985 auf 5,6 Mrd. DM 1987 erhöhte die über parafiskalische Sonderabgaben finanzierten Subventionen deutlich.

Schließlich stand auch bei der Diskussion um die Steuerreform der Abbau von Steuervergünstigungen im Mittelpunkt. Die auch unter dem Druck wachsender Finanzierungsprobleme der öffentlichen Haushalte entstandene Abbauliste von „Steuervergünstigungen und Sonderregelungen" weist, wie oben angesprochen, auf die Abgrenzungsprobleme bei solchen Vorhaben hin. Die Maßnahmen selbst können an „der Konzeption der jeweiligen Steuer und vom Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung"[52] beurteilt werden. Einige der in der politischen Debatte vorgetragenen kritischen Einwände unter steuersystematischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten lassen allerdings den Verdacht bestehen, die fiskalische Ergiebigkeit und die Durchsetzbarkeit der einzelnen Maßnahmen könne Vorrang vor systematischen Kriterien einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gehabt haben.

Insgesamt kann die These gewagt werden, daß das Vorhaben Subventionsabbau im Grunde nicht erfolgreich war. Im Gegenteil steht zu befürchten, daß die Summe der subventionspolitischen Eingriffe heute größer ist als beim Regierungswechsel 1982. Als zwar mit Vergleichsproblemen behafteter und damit problematischer Indikator für diesen Befund mag auch die immer größer werdende Schere zwischen den Subventionen des Bundes in der VGR-Abgrenzung und seinen Finanzhilfen dienen (vgl. Abb. 2).

E. Subventionspolitik heute: zwischen Erblasten, Handlungserfordernissen und ideologischen Elementen

Auf der Suche nach den Ursachen für den negativen Befund in der aktuellen Subventionstätigkeit des Bundes — die wegen der wachsenden Diskrepanz zum selbstgestellten Anspruch zusätzlich ins Feuer der Kritik gerät — fallen zwei Bereiche besonders auf:

---

[51] Vgl. Luftkampf um Milliarden, S. 14f. Beide Arten von Finanzierungshilfen belasten im übrigen den jeweils aktuellen Bundeshaushalt nur geringfügig (durch Zins- und Tilgungszahlungen für die Schuldenübernahme) oder gar nicht (der Erlaß rückzahlbarer Zuschüsse berührt die Darlehensausgaben vergangener Haushalte).

[52] Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, S. 2; vgl. auch die Kritik des Beirats im einzelnen nach diesen Kriterien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Zum einen scheinen Ausmaß und Struktur der Subventionen des Bundes zu einem nicht geringen Teil Erblasten früherer Bundesregierungen zu sein, vorrangig dort, wo es den begünstigten Interessengruppen gelang, ihre Ansprüche in gesetzlich strikt kodifizierten und/oder in starken institutionellen Formen (als EG-Aufgabe oder als Mischfinanzierung) zu verankern.
— Ein weiterer gewichtiger Teil der Subventionen ist den seit der Wirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre gewachsenen Problemen des Strukturwandels anzulasten, die die mutmaßliche Beschäftigungswirkung einer zusätzlichen oder nicht gestrichenen Subvention und die Förderung von Wachstum und internationaler Wettbewerbsfähigkeit zu — wie es scheint — „konkurrenzlosen" Argumenten werden ließen.

Hinzu kommt, daß die Mehrzahl der hochbegünstigten Branchen nicht nur wirtschaftlich zu den wettbewerblichen Ausnahmebereichen gehört, sondern auch im politischen Prozeß zu den mächtigen Interessengruppen zählt.

Vor diesem Hintergrund ist verständlich, daß die aktuelle Debatte auffällig von ideologisch gefärbten Beiträgen geprägt ist, vor allem seitens der Gruppen, die vom angekündigten Subventionsabbau bedroht sind oder neue Hilfen erhalten wollen. Für eine Überprüfung und Neustrukturierung der Subventionspolitik ist dies jedoch wenig hilfreich. Patentrezepte wie ein linearer Subventionsabbau oder gar die Totalstreichung aller Subventionen sind ebenfalls eher spektakulär, weil massive Zweifel an ihrer Durchführbarkeit bestehen und sie damit „allenfalls Alibifunktionen erfüll(en)".[53] Ein derartiges Streichvorhaben würde nur die Subventionen treffen, die als solche politisch anerkannt sind, d.h. i.a.R. die Finanzhilfen, die im Subventionsbericht enthalten sind. Globale Kürzungen oder gar Streichungen sind aber mit dem Subventionsbericht sogar schwieriger geworden, „da er ja für jede Subvention eine Begründung bietet und sie damit ungewollt gegen Kürzungsabsichten immunisiert".[54] Und selbst wenn man sich auf eine sehr weite haushaltsmäßige Abgrenzung einigen könnte, würde das Fortbestehen wohl verborgener und quantitativ kaum bestimmbarer Subventionen und funktionsäquivalenter Interventionen wie Beschaffungs- und Abgabesubventionen bis hin zu regulierenden Eingriffen nur zu neuen, vielleicht noch unerwünschteren allokativen Verwerfungen führen.

Daß aber eine Neuorientierung der Subventionspolitik erfolgen muß, dafür spricht allein schon der Befund wachsender haushaltswirtschaftlicher Belastungen durch offene und verdeckte Subventionen bei absehbar steigendem Finanzbedarf zur Lösung anderer Probleme, z.B. aus der demographischen Entwicklung. Hinzu kommt, daß der Gemeinsame Markt in der EG schon in der Vergangenheit die Regeln für nationale Subventionstätigkeit verändert hat — wobei m.E. nicht eindeutig zu ermitteln ist, ob das allgemeine Subventionsver-

[53] *Hansmeyer* (1973), S. 130.
[54] *Hansmeyer* (1983b), S. 277.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

bot in der EG mehr Subventionen abgeschafft oder verhindert hat, als wegen veränderter Marktbedingungen oder EG-eigener Programme an Subventionen insgesamt entwickelt und verausgabt wurden. Die Unterschiedlichkeit nationaler Wirtschafts- und Organisationsstrukturen erschwert eine Beurteilung hier außerordentlich. Der für 1992 angestrebte gemeinsame Binnenmarkt wird die subventionspolitischen Probleme und Interessenlagen aber sicherlich erneut verändern.

Für ein Revirement in der Subventionspolitik sind differenzierte Kriterien erforderlich sowohl hinsichtlich der instrumentellen Wirksamkeit als auch hinsichtlich der Eingriffschancen in die bekanntermaßen „schlagseitigen" politischen Willensbildungsprozesse. Als zusätzliche Schwierigkeit bei einem solchen Vorhaben erweist sich die Tatsache, daß Subventionspolitik materiell — mit wenigen Ausnahmen — als Sektorpolitik (Industrie-, Struktur-, Agrarpolitik etc.) betrieben wird und dementsprechend an den Problemen und Konzepten der jeweiligen Politikfelder bewertet werden muß. Subventionen in der Querschnittsbetrachtung, in ihrer allgemeinen Instrumentalfunktion, scheinen aber jenseits davon ein „Eigenleben" zu führen, was augenscheinlich damit zusammenhängt, daß für allokative Zwecke ein Einkommenstransfer, ein hoch verteilungswirksames Mittel, eingesetzt wird.

Um so bedauerlicher ist der Informationsverlust des Subventionsberichts des Bundes anzusehen. Selbst wenn man berücksichtigt, daß es sich bei ihm um ein politisches Dokument handelt und daß seine analytische Rationalität immer (etwas) mit den politics-Bedingungen des Regierungshandelns „über Kreuz liegen" wird, ist sein eingeschränkter Informationsgehalt kritisch zu beurteilen. Denn die Feststellung Zachers, daß die politische Vorteilhaftigkeit der Subventionen in der „Anonymität und Diffusion der Last bei Bestimmtheit der Gunst"[55] liege, gilt nicht nur für den Staat als Ganzes. Gerade föderale Verflechtungen verteilen und verschleiern die Last der Subventionen weiter und maximieren die Zahl der Entscheidungsteilnehmer, während sich gleichzeitig der Verteilungskampf zwischen den jeweils nachgeordneten Gebietskörperschaften um ihren Anteil am Subventionskuchen und an den Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik und in der EG verschärft. Auch diese Interessen gilt es aufzudecken, bevor der „Augiasstall" der Subventionen „ausgemistet" werden kann.

Literatur

Abelshauser, W.: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945-1980. Frankfurt/M. 1983.

Albrecht, D.: Veränderungen in der Subventionsberichterstattung des Bundes. Arbeitspapier Nr. 5 des Schwerpunktes Finanzwissenschaft / Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier. Trier 1986.

[55] *Zacher*, S. 311.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Albrecht, D./*Thormählen*, T.: Subventionen — Politik und Problematik. Frankfurt a.M/Bern/New York 1985.

Andel, N.: Subventionen, in: *Albers*, W. u.a. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften Bd. 7. Stuttgart u.a. 1977, S. 491ff.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Stellungnahme zum vorgesehenen „Abbau von Steuersubventionen und Sonderregelungen". BMF-Dokumentation 1/88 v. 11. 1. 1988.

Borchardt, K./*Buchheim*, C.: Die Wirkung der Marshallplanhilfe in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1987, S. 317ff.

Statistisches Bundesamt: Fachserie 18 Reihe S. 10 — Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1950 bis 1986. Wiesbaden 1987.

Bundesminister der Finanzen: 1.-11. Subventionsbericht. Bonn, versch. Jahre.

Deutscher Bundestag: Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der DP. BT-Drs. 3/1229.

Deutscher Bundestag: Bericht über die Entwicklung der sichtbaren und unsichtbaren Finanzhilfen des Bundes für die Jahre 1964 bis 1966 gemäß Beschluß des Bundestages v. 27. Mai 1966 zum Haushaltsgesetz 1966. BT-Drs. 5/931.

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 43 Nr. 22 v. 26. 1. 1977. Tübingen 1977, S. 231ff.

Gerken, E. u.a.: Mehr Arbeitsplätze durch Subventionsabbau. Kieler Diskussionbeiträge 113/114. Kiel 1985.

Hansmeyer, K.-H. (1973): Abbau von Subventionen — Ein finanzpolitischer Evergreen, in: Wirtschaftsdienst 1973, H. 3, S. 125ff.

Hansmeyer, K.-H. (1977): Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen), in: *Neumark*, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft Bd. 1. Tübingen ³1977, S. 959ff.

Hansmeyer, K.-H. (1983a): Ursachen des Wandels der Budgetpolitik, in: *Häuser*, K. (Hrsg.): Budgetpolitik im Wandel. Berlin 1983, S. 11ff.

Hansmeyer, K.-H. (1983b): Subventionen im finanzwirtschaftlichen Konsolidierungsprozeß, in: Wirtschaftsdienst 1983, H. 6, S. 276ff.

Kluge, U.: Vierzig Jahre Landwirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1945/49-1985, in: aus politik und zeitgeschichte B 42 v. 18. 10. 1986, S. 3ff.

Littmann, K.: Öffentliche Investitionen, in: *Albers*, W. u.a. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftswissenschaften Bd. 9. Stuttgart u.a. 1982, S. 812ff.

Luftkampf um Milliarden, in: Wirtschaftswoche Nr. 29 v. 10. 7. 1987, S. 14f.

Musgrave, R. A./*Musgrave*, P. B./*Kullmer*, L.: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis Bd. 4. Tübingen 1978.

Neumark, F.: Wo steht die „Fiscal Policy" heute?, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 19, 1958/59, S. 46ff.

Schäfer, C.: Subventionen — Rohrkrepierer oder Wunderwaffe der Wirtschaftspolitik?, in: WSI-Mitteilungen 3/1987, S. 150ff,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Subventionen des Bundes und der Länder, in: DIW-Wochenbericht 37/68, S. 223ff.

Wallich, H. C.: Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs. Frankfurt/M. 1955.

Zacher, H. F.: Verwaltung durch Subventionen, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer Heft 25, Berlin 1967, S. 308ff.

Zimmermann, H.: Die Informationsfunktion des Subventionsberichts, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 35, 1976/77, S. 451ff.

Zitzelberger, H.: Über die Schwierigkeit mit dem Abbau von Steuersubventionen, in: Steuer und Wirtschaft 1975, H. 3, S. 197ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 5

Regulierte Märkte

Leitung: Harald Jürgensen, Hamburg

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regulierte Märkte mit extremer Fehlentwicklung
Die Agrarmarktordnungen in der Bundesrepublik Deutschland und der EG

Von *Günther Schmitt*, Göttingen
Stefan Tangermann, Göttingen

A. Einleitung

Die Fehlentwicklungen der europäischen Agrarpolitik sind inzwischen auch einer breiteren Öffentlichkeit bewußt geworden. Neben den immer wieder zitierten „Überschüssen" auf den wichtigsten Agrarmärkten ist vornehmlich die hohe und unaufhaltsam wachsende Belastung des EG-Haushaltes bekannt. Sie hat wiederholt zu Änderungen der Finanzierungsmodalitäten des EG-Budgets gezwungen, um durch einen verstärkten Mittelzufluß die Gemeinschaft in die Lage zu versetzen, ihren finanziellen Verpflichtungen im Agrarbereich einigermaßen nachzukommen.[1] Allerdings sind die wachsenden Agrarausgaben der Gemeinschaft gleichsam nur die Spitze des Eisbergs der agrarpolitischen Lasten.

Vor diesem Hintergrund werden wir im folgenden kurz die Entwicklung der auf „Ordnung" der Agrarmärkte zielenden Regulierung in der Bundesrepublik und, seit den 60er Jahren, in der EG referieren (Abschnitt B). Im Abschnitt C werden wir uns kurz mit der Frage beschäftigen, ob die Regulierung des Agrarsektors mit der vielfach vorgetragenen These von einem grundsätzlichen Marktversagen in der Landwirtschaft gerechtfertigt werden kann, um dann in Abschnitt D auf die eigentlichen Ursachen des Agrarinterventionismus, nämlich die besondere Natur des Prozesses der agrarpolitischen Willensbildung einzugehen. Abschnitt E ist den Wirkungen staatlicher Interventionen auf Einkommensverteilung und Allokation gewidmet, während Abschnitt F abschließend die Chancen eines Zurückdrängens agrarpolitischer Interventionen erörtert.

B. Zur Entwicklung der Agrarmarktregulierungen in der Bundesrepublik Deutschland

Besonderes Kennzeichen der Agrarmarktregulierung nach dem Zweiten Weltkrieg ist die schubweise Verschärfung und Ausweitung staatlicher Eingriffe auf den Agrarmärkten, die einer fast automatischen Eigendynamik unterworfen

[1] Vgl. dazu u. a *Petersen* (1983) und Rechnungshof der EG (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

war, wie sie bereits von Walter Eucken beschrieben wurde und geradezu zwangsläufig der Vernachlässigung des von ihm formulierten Prinzips von der „Interdependenz der Wirtschaftsordnung" folgen mußte. Dementsprechend hat sich die Agrarpolitik aus dem Gefüge der allgemeinen Wirtschaftspolitik herausgelöst, weitgehend verselbständigt und schrittweise „die Tendenz zu zentraler Planung der agraren Wirtschaftsprozesse" und „zur Umgestaltung des internationalen Handelsvertragssystems der Welt" verwirklicht.[2]

Dabei waren die Voraussetzungen für eine auch die Landwirtschaft einschließende liberale Wirtschaftsordnungspolitik nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland außerordentlich günstig: Die Grundsatzentscheidung Ludwig Erhards zugunsten einer sozialen Marktwirtschaft hätte den Weg dazu ebnen können, zumal sich die bis 1949 geübte „Bewirtschaftung" der Agrarmärkte im vollständigen Zusammenbruch befand und 1949 eine Gruppe führender Agrarökonomen (Hanau, v. Dietze, Woermann) in dem damaligen „Ausschuß für landwirtschaftliche Marktordnung" die grundsätzliche Anwendung der „Wettbewerbsordnung" auf die Ernährungswirtschaft empfahl.[3] Allerdings votierte eine andere Gruppe von Agrarwissenschaftlern (unter der Führung von Baade) für die Einführung von Marktregulierungen. Diesem Votum folgte dann schließlich die deutsche Agrarpolitik. Auf der Grundlage eines „Versorgungsplanes" wurde eine „Einfuhr- und Vorratsstelle" damit beauftragt, die Märkte zu „ordnen" und Lagerhaltung und Einfuhren so zu regulieren, daß die jeweils gesetzlich bestimmten Erzeugerpreise im Inland gewährleistet werden konnten. Eingebettet wurden diese generellen Marktordnungsgesetze in eine Vielzahl von Einzelbestimmungen.[4]

Angesichts der bis hinein in die 60er Jahre defizitären Versorgungslage der Bundesrepublik mit Nahrungsgütern und der rapiden wirtschaftlichen Entwicklung ergab sich kein Anlaß, die mit der Wirtschaftsordnung unvereinbaren Marktregulierungen in Frage zu stellen. Eher kann im Gegenteil konstatiert werden: Das eminente gesamtwirtschaftliche Wachstum der 50er und 60er Jahre zwang die Landwirtschaft zu einem bis dahin unbekannten, besonders weil bisher durch die Autarkiepolitik des NS-Regimes weitgehend neutralisierten,[5] Ausmaß struktureller Anpassung. Die Bewältigung damit verbundener sozialer Härten allein den davon Betroffenen zu überlassen erschien unzumutbar, zumal das Beiwort „sozial" der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik gleichsam als Rechtsanspruch auf staatliche Hilfen reklamiert wurde. Unter Berufung auf die „sozialstaatliche" Verankerung der Marktwirtschaft schien es geradezu verpflichtend, die Landwirtschaft mit den „Mitteln der allgemeinen Wirtschafts-

[2] So *Eucken* (1952), S. 231.

[3] So im Gutachten des „Ausschusses für landwirtschaftliche Marktordnung" 1950: Wissenschaftlicher Beirat beim BML (1975), S. 48 ff.

[4] Vgl. dazu vor allem *Magura* (1970).

[5] Ausführlicher dazu *Hanau/Plate* (1975).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und Agrarpolitik — insbesondere der Handels-, Steuer-, Kredit- und Preispolitik — in den Stand zu setzen, die für sie bestehenden naturbedingten und wirtschaftlichen Nachteile gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen auszugleichen ...", wie es dann in dem nach langer Diskussion vom Bundestag 1955 nahezu einstimmig verabschiedeten „Landwirtschaftsgesetz" formuliert wurde.[6]

Mit diesem Gesetz schien die Frage nach der „Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft"[7] eindeutig zugunsten einer ordnungspolitischen Ausnahmestellung entschieden. Mehr noch, das Landwirtschaftsgesetz etablierte auch den dauernden Nachweis für die strukturelle Benachteiligung, indem es die Bundesregierung zur jährlichen Berichterstattung über die „Einkommenslage" der Landwirtschaft und insbesondere zur Schätzung des „Einkommensabstandes" (Disparität) gegenüber „vergleichbaren Berufs- und Tarifgruppen" verpflichtete.[8] Damit war gleichzeitig ein Anspruch der Landwirtschaft auf ein „paritätisches" Einkommen sanktioniert.[9]

Die Konsequenzen dieser ordnungspolitischen Fehlentscheidung zeigten sich am deutlichsten bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes, der von Anfang an auch die Agrarmärkte der Mitgliedsländer mit einschließen sollte. Über die Grundprinzipien der Gemeinsamen Agrarpolitik bestand zwischen den sechs Gründungsstaaten der EG kein Dissens. Der erste und folgenschwere Streit um diese gemeinsame Agrarmarktpolitik entzündete sich aber, als zu Anfang der 60er Jahre die Höhe der gemeinsamen Agrarpreise anhand der das gesamte Agrarpreisniveau bestimmenden Getreidepreise festgelegt werden mußte — ein Streit, der deutlich zugunsten des überdurchschnittlich hohen deutschen Preisniveaus ausging.[10]

An der durchweg unnachgiebigen Haltung der deutschen Regierungen scheiterten später auch die Versuche vornehmlich der EG-Kommission, das Agrarpreisniveau der sich immer mehr in Richtung auf Überschüsse verändernden Versorgungslage der Gemeinschaft anzupassen. Auch scheiterten die Bemühungen, die wiederholten Aufwertungen der DM dazu zu nutzen, das gemeinsame Preisniveau durch eine nominale Senkung des deutschen Preisni-

---

[6] Vgl. dazu u.a. *Puvogel* (1957).

[7] So auch der Titel eines vielbeachteten Aufsatzes von Arthur *Hanau* (1958), S. 94. Siehe dazu auch *Schmitt* (1988b).

[8] Vgl. dazu die jährlichen Agrarberichte der Bundesregierung sowie kritisch dazu *Schmitt* (1988c und d).

[9] Davor hat am deutlichsten der Wissenschaftliche Beirat beim BMWi (1954) gewarnt, während der Wissenschaftliche Beirat beim BML (1954) keine derartig ordnungspolitisch orientierten Überlegungen vorgetragen, sondern im wesentlichen auf mehr „technische" Probleme einer auf Einkommensparität ausgerichteten Preispolitik hingewiesen hat: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung usw. (1975), S. 124ff. und 146ff.

[10] Vgl. dazu insbesondere *Hanau* (1971).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

veaus (d.h. durch den Verzicht auf einen positiven Währungsausgleich) zu reduzieren.

Im Gegenteil verlockte die in den 60er und frühen 70er Jahren vorhandene reichliche Ausstattung der Gemeinschaft mit Haushaltsmitteln,[11] verstärkt durch das beschleunigte Inflationstempo und den kurzfristigen Eindruck einer weltweiten Ernährungskrise,[12] zu einer der tatsächlichen Entwicklung der Binnen- und Weltmärkte diametral entgegengerichteten agraren Preispolitik. Das faktisch eingehaltene Einstimmigkeitsprinzip in der Gemeinschaft ließ alle Versuche einer agrarpreispolitischen Korrektur im Keime ersticken. Vielmehr wurde der Ausweg in die gegenteilige Richtung gesucht, nämlich — wiederum auf deutsches Betreiben — durch die Einführung von Mengenbeschränkungen (zunächst auf dem Milchmarkt) und dort, wo ein Quotensystem aus technisch-administrativen Gründen nicht einführbar erscheint, durch neuerliche Subventionen zur Extensivierung und Stillegung von Flächen sowie ganzer Betriebe. Der bisher auf die Produktmärkte „beschränkte" Einsatz von Regulierungseingriffen wurde somit auf solche erweitert, die den Faktormärkten gelten, und insgesamt zu einer Perfektionierung getrieben, die jeder planwirtschaftlichen Steuerung zur Ehre gereichen würde.

C. Zur wirtschaftspolitischen Begründung der Marktregulierungen

Soweit von der offiziellen Agrarpolitik überhaupt der Versuch unternommen wird, die Regulierung der Agrarmärkte mit einem mit der Theorie einer marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik kompatiblen Argument zu begründen, wird auf ein angebliches Marktversagen rekurriert, das in dem durchweg beobachteten und entsprechend statistisch belegten dauerhaften Zurückbleiben des durchschnittlichen in der Landwirtschaft erzielten Einkommens hinter den durchschnittlichen Einkommen in anderen Wirtschaftsbereichen seine scheinbar unwiderlegbare empirische Bestätigung findet.[13] Hierzu sind allerdings zwei grundsätzliche kritische Anmerkungen vorzutragen.

1. Das „Marktversagen" wird in den besonders niedrigen Opportunitätskosten der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren, insbesondere der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte, gesehen. Zur Erklärung dieser vermuteten geringen Opportunitätskosten dienen eine Reihe von Faktoren, insbesondere ungünstige Erwerbschancen außerhalb der Landwirtschaft wegen unge-

---

[11] Vgl. dazu *Petersen* (1983), S. 19ff.

[12] Mißernten besonders in der Sowjetunion und China trieben die Weltmarktpreise auf eine bisher unbekannte Höhe.

[13] Vgl. dazu u. a die jährlichen Agrarberichte der Bundesregierung, die anhand der sog. Vergleichsrechnung ständig nachweisen, daß „nur für wenige Betriebe sich ein positiver Einkommensabstand ergibt" (1988, S. 41). Zur Methodik dieser Einkommens- und Vergleichsrechnungen siehe *Schmitt* (1988e).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nügender Qualifikation und hohen Alters, aber auch hohe Transferkosten aufgrund räumlicher Distanzen, aufgrund von Zugangsbeschränkungen auf dem nichtlandwirtschaftlichen Arbeitsmarkt u. a. m.[14] Unabhängig davon, ob und inwieweit diese Hypothesen empirisch Relevanz besitzen oder nicht, geben sie eine akzeptable Rechtfertigung der bisher betriebenen Agrarpolitik nicht her, denn aus ihnen wäre zunächst nur eine die Mobilität fördernde Strukturpolitik abzuleiten, nicht aber eine auf die intersektorale Einkommensumverteilung ausgerichtete agrare Preispolitik. Denn Agrarpreisstützung bewirkt lediglich eine weitere Retardierung des strukturellen Anpassungsprozesses der Landwirtschaft, mit der Folge, daß die landwirtschaftlichen Einkommen auch weiterhin hinter denjenigen in anderen Wirtschaftsbereichen zurückbleiben.[15]

2. Was nun den empirischen Beleg für die angebliche Relevanz des „Marktversagens" angeht, nämlich das behauptete permanente Zurückbleiben der in der Landwirtschaft erzielten Einkommen gegenüber den außerhalb erreichten, so ist darauf aufmerksam zu machen, daß der üblichen Ermittlung der landwirtschaftlichen Einkommen (etwa anhand der sog. Vergleichsrechnung der Agrarberichte der Bundesregierung) ein grundlegendes Mißverständnis zugrunde liegt. Sie geht nämlich von der Annahme aus, der landwirtschaftliche Betrieb stelle die einzige, zumindest die dominierende Quelle des Einkommens des dem Betrieb zugehörigen Haushaltes und seiner Angehörigen dar. Tatsächlich aber bedeutet der Einsatz der Ressourcen im landwirtschaftlichen Betrieb nur eine Verwendungsalternative, die mit außerbetrieblichen Verwendungsalternativen konkurriert.[16] In der Mehrzahl der Fälle kommt es zu einer die „Struktur" der Landwirtschaft weltweit und besonders in Deutschland[17] charakterisierenden „Kombination" nicht-landwirtschaftlicher mit landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeiten. Mehr noch: Angesichts formaler und informaler Unvollkommenheiten der nicht-landwirtschaftlichen Arbeitsmärkte erweist sich die (Rest-)Verwertung von außerhalb der Landwirtschaft nicht einsetzbarer Arbeitszeit im landwirtschaftlichen Betrieb als eine ökonomisch effiziente Verwendung, auch wenn dabei eine Entlohnung erzielt wird, die unterhalb des außerlandwirtschaftlichen Marktlohnes liegt.[18] Aus diesen Überlegungen folgt, daß zur Darstellung der „sozialen Lage" der Landwirtschaft die Ermittlung der allein aus der Landbewirtschaftung erzielten Einkommen völlig ungeeignet ist, vielmehr die Gesamtheit der von allen dem landwirtschaftlichen Haushalt angehörenden Personen erzielten betrieblichen und nicht-betrieblichen Einkommen erfaßt werden muß. Tatsächlich zeigen die entsprechenden Berechnungen

---

[14] Dieses von den meisten Agrarökonomen vertretene Argument unzureichender Faktormobilität (Marktversagen) geht ursprünglich wohl auf *Schultz* (1945) zurück.

[15] Ausführlich dazu *Schmitt / Tangermann* (1984).

[16] Ausführlich dazu *Schmitt / Gebauer* (1987) sowie *Schmitt* (1988 c, d, e und f).

[17] Vgl. dazu *Schmitt / Gebauer* (1987) und die dort angeführten statistischen Belege.

[18] Ausführlich dazu *Schmitt* (1988 f).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Haushaltseinkommen, wie sie etwa von seiten des Statistischen Bundesamtes oder des DIW vorgelegt werden, ein fundamental anderes Bild der Einkommenslage in der Landwirtschaft.[19]

Ein auf Mobilitätshindernisse abhebendes Bild vom Marktversagen in der Landwirtschaft ist also empirisch nicht relevant. Im übrigen kann die Einkommenslage der Landwirtschaft durch „Einkommenstransfers" via Preisstützung nicht verbessert werden, sondern allenfalls durch strukturpolitisch wirksame Anpassungshilfen. Nur dort, wo diese nicht wirken, wären unter Umständen sozialpolitische Hilfen zu gewähren, die freilich auch heute schon prinzipiell der Landwirtschaft offen stehen.[20] Mit der These des „Marktversagens" läßt sich also die Regulierung der Agrarmärkte nicht rechtfertigen — genauso wenig wie mit anderen Argumenten, die in der Theorie der Landwirtschaftspolitik potentiell akzeptabel sein könnten.[21] In der Tat wird man bei der Suche nach den Gründen für den Agrarinterventionismus denn auch nicht im Bereich der ökonomischen Theorie, sondern eher auf dem Feld der Neuen Politischen Ökonomie fündig. Deshalb ist wohl eher zutreffend von einem Politik- denn von einem Marktversagen zu sprechen.

D. Zum agrarpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß

Marktregulierungen müssen, ebenso wie die anderen staatlichen Begünstigungen der Landwirtschaft, innerhalb des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses durchgesetzt werden. Dieser Prozeß ist das Ergebnis der Nachfrage nach Staatseingriffen von seiten der Landwirtschaft und des Angebots an derartigen Interventionen von seiten der politischen Entscheidungsträger. Zu erklären ist dabei der unverhältnismäßig starke Einfluß der Landwirtschaftsinteressen, der sich in dem ungewöhnlichen Ausmaß staatlicher Landwirtschaftsförderung dokumentiert, obwohl die in der Landwirtschaft Beschäftigten nur mehr einen verschwindend geringen Anteil an der Bevölkerung ausmachen und obwohl die wirtschaftspolitische Ordnung einer einseitigen Begünstigung eines Wirtschaftsbereiches prinzipiell entgegensteht. Hierzu sind folgende Anmerkungen vorzutragen:[22]

1. Angesichts der Tatsache, daß die Landwirtschaft aufgrund der für sie kennzeichnenden Marktform vollständigen Wettbewerbs generell nicht die Möglichkeit (privater) Wettbewerbsbeschränkungen hat, konzentriert sie sich auf staatlich sanktionierte Wettbewerbsbeschränkungen (Marktregulierungen). Dieser Nachfrage vermag die Landwirtschaft aufgrund der hohen Organisa-

[19] Ausführlich dazu *Schmitt* (1988e) und die dort aufgeführten weiteren Belege.

[20] Vgl. dazu Wissenschaftlicher Beirat (1982).

[21] Vgl. dazu *Schmitt* (1972).

[22] Ausführlich dazu *Hagedorn/Schmitt* (1985) sowie die dort angeführte Literatur.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tionsfähigkeit ihrer weitgehend identischen (ökonomischen) Interessen als kleine und recht homogene Gruppe[23] eine starke Durchsetzungsfähigkeit zu verleihen.

2. Das politische Angebot an landwirtschaftlichem Interventionismus ist schon deshalb hoch, weil die Landwirtschaft in der Öffentlichkeit auf eine hohe Akzeptanz der von ihr vorgetragenen Argumente zur wirtschaftspolitischen Rechtfertigung setzen kann: Sicherung der Ernährung (in Krisenzeiten), starke Preisinstabilität der Agrarmärkte, ungünstige Einkommenslage, Erhaltung der Naturlandschaft, wirtschaftlich schwache, kleinbäuerliche Agrarstruktur usw. Das Angebot an Agrarprotektion wird weiter verstärkt durch die geringe „Fühlbarkeit" der mit den staatlichen Interventionen verbundenen Belastungen (Staatsausgaben und erhöhte Nahrungsmittelpreise) einerseits bei gleichzeitig hoher „Fühlbarkeit" für die begünstigten Landwirte andererseits sowie durch die Bedeutung der Landwirte als „Grenzwähler". Diese Grenzwählerfunktion der Landwirtschaft wird dadurch besonders wichtig, weil Landwirte in ihren Wahlentscheidungen eine sehr ausgeprägte Präferenz zugunsten der ihnen eine Förderung verheißenden Parteien besitzen (Gruppenpräferenz). Die politische „Hebelwirkung" von Grenzwählergruppen hat zudem in dem Maße zugenommen, in dem der Stimmenabstand zwischen den großen politischen Blöcken bei Wahlen geschrumpft ist — ein Vorgang, der in Deutschland seit Beginn der 80er Jahre deutlich zu beobachten ist.[24]

3. Die besondere Konstellation von Angebot an und Nachfrage nach staatlicher Regulierung der Agrarmärkte gewinnt noch zusätzliche Durchschlagskraft durch die institutionellen Besonderheiten der agrarpolitischen Entscheidungsprozesse auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft. Stichwortartig sei hier nur erwähnt: faktische Einstimmigkeit der Ministerratsbeschlüsse, fehlende Mitwirkung der Finanz- und Wirtschaftsminister, obligatorische Zahlungsverpflichtungen der Gemeinschaft für Agrarmarktentscheidungen, fehlende Haushaltsgewalt des Europäischen Parlaments und einseitige Verantwortlichkeit der zuständigen Ressortminister gegenüber nationalen Regierungen und Parlamenten.[25]

Zusammenfassend kann also gesagt werden, daß die Agrarinteressen eine vergleichsweise hohe und im ganzen steigende Durchsetzungsfähigkeit in den

---

[23] Siehe *Olsen* (1968). Bemerkenswert ist allerdings, daß die verschiedenen, die Landwirte begünstigenden Staatseingriffe, die in Ergänzung der Preispolitik vermehrt vollzogen wurden (Übersicht 1), zu einer deutlichen Heterogenisierung der Landwirtschaftsinteressen geführt haben.

[24] Die im Zusammenhang mit den (moderaten) Brüsseler Preissenkungsbeschlüssen von Landwirten angekündigte Wahlenthaltung haben die Bundes- und Landesregierungen veranlaßt, die finanzpolitischen Begünstigungen der Landwirtschaft sprunghaft auszuweiten (siehe Übersicht 1).

[25] Ausführlich dazu *Hagedorn / Schmitt* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

politischen Entscheidungsprozessen besitzen und, historisch gesehen, immer besessen haben.

E. Auswirkungen der Regulierung des Agrarsektors

Die finanzielle Belastung des Staatshaushaltes durch die Agrarpolitik hat in der Bundesrepublik in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg stark zugenommen (Übersicht 1). Die Wachstumsrate der Staatsausgaben für die Landwirtschaft hat dabei um knapp ein Drittel über derjenigen des deutschen Sozialprodukts gelegen. Die finanzpolitische Förderung ist inzwischen höher als die gesamte Nettowertschöpfung der deutschen Landwirtschaft. Den größten Teil der Finanzhilfen stellen Einkommenshilfen dar, unter denen wiederum die Ausgaben für die Preisstützung das Schwergewicht ausmachen.

Mit Ausnahme einer kurzen Periode in der Mitte der 70er Jahre, in der aufgrund einer Verkettung mehrerer ungewöhnlicher Umstände die Weltmarktpreise stark angezogen hatten,[26] haben die Erzeugerpreise wichtiger Agrarprodukte in der EG immer deutlich, häufig um weit mehr als hundert Prozent über den Weltmarktpreisen gelegen. Gegenwärtig (Mitte 1988) betragen beispielsweise die Exporterstattungen der EG bei Weizen etwa das Anderthalbfache des Weltmarktpreises, den die EG beim Export erlöst.[27]

Die Bundesrepublik Deutschland bzw. die EG stellen allerdings mit ihrer Agrarpolitik unter den Industrieländern keine grundsätzliche Ausnahme dar. Das Ausmaß des Agrarschutzes, das beispielsweise durch das Producer Subsidy Equivalent (PSE) gemessen werden kann,[28] hat allerdings in der EG lange Zeit deutlich über dem Durchschnitt der Industrieländer gelegen. Wie Schätzungen der OECD ausweisen, war die Intensität der staatlichen Eingriffe im Agrarsektor im Zeitraum 1979-1981 in der EG um etwa ein Drittel höher als im Durchschnitt der (erfaßten) OECD-Länder.[29] Im Zeitraum 1984-86 hat das PSE der EG immer noch knapp über dem Durchschnitt der OECD-Länder gelegen.[30] Übertroffen wird die Agrarprotektion der EG nur von Japan. Auffällig (und besorgniserregend) ist insbesondere die Tatsache, daß die EG einen solch hohen Agrarschutz realisiert, obwohl sie inzwischen bei allen wesentlichen heimisch erzeugten Agrarprodukten Netto-Exporteur ist.[31]

---

[26] *Heidhues / Hollstein* (1978).

[27] AGRA-EUROPE, versch. Hefte des Jahrgangs 1988.

[28] Das PSE ist diejenige Stücksubvention, die den Landwirten gezahlt werden müßte, wenn bei Fortfall aller (erfaßten) agrarpolitischen Maßnahmen das landwirtschaftliche Einkommen (Produktionswert) unverändert bleiben sollte. Zur genaueren Beschreibung siehe OECD (1987).

[29] OECD (1987).

[30] OECD (1988).

[31] Nachdem seit langer Zeit die USA unangefochten die Position des größten Agrarexporteurs der Welt innehielten, hat mit dem Jahr 1986 der Wert der (Brutto-)Ex-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Übersicht 1: **Finanzpolitische Staatshilfen für die Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, 1950-1988**

	Staatsausgaben zugunsten der Landwirtschaft[a] einschließlich			Steuer-minder-einnahmen[d]	Staatshilfen insgesamt[e]		Staatshilfen nach Aufgabenbereich in %			
	Zahlungen[b] an EG	Rückflüsse[c] aus EG	davon			in %	Einkommenshilfen[g]		Struktur-politik	Bildungs-politik
	Mill. DM	Mill. DM	Bund in %	Mill. DM	Mill. DM	NIP_L[f]	Sozial-politik[h]	sonstige[i]		
1950	1 139	1 139	47,4	n. v.	n. v.	11,4	0	75	19	6
1955	1 264	1 264	49,5	250	1 514	18,2	0	76	18	6
1960	3 509	3 509	67,7	648	4 157	29,3	2	69	27	2
1965	6 764	6 764	68,3	984	7 748	46,1	8	46	44	2
1970	10 238	9 723	72,1	1 900	11 623	69,6	9	64	25	2
1975	15 277	12 677	84,9	2 399	15 076	71,7	18	52	29	1
1980	19 884	18 342	86,2	1 817	20 159	113,6	20	60	18	2
1985	21 448	19 235	84,2	3 478	22 713	110,7	22	62	14	2
1988	24 900	20 832	89,6	4 569	25 401	121,0[j]	19	68	11	2

[a] Bund, Länder und Gemeinden (teilweise geschätzt).
[b] Einschl. Zahlungen der Bundesrepublik Deutschland an den Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) zur Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.
[c] Rückflüsse an die Bundesrepublik, die vornehmlich den Interventionen auf dem deutschen Binnenmarkt dienen.
[d] Nach Subventionsberichten der Bundesregierung.
[e] Staatsausgaben abzügl. Rückflüsse und einschl. Steuermindereinnahmen.
[f] Nettowertschöpfung der Landwirtschaft zu Faktorpreisen.
[g] Einschl. Steuermindereinnahmen.
[h] Zuschüsse zur Unfall-, Kranken- und Altersversicherung von Landwirten.
[i] Geschätzt (im wesentlichen alle anderen, nicht direkt zuzuordnenden Finanzhilfen).
[j] Geschätzt.

Quelle: Schmitt (1978), BML (1988), *Thoenes* (1985), Subventionsberichte der Bundesregierung, Bundesbank (versch. Monatsberichte).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die staatliche Agrarförderung, besonders in Form der Agrarpreisstützung, führt zu einer Verzerrung der Ressourcenallokation sowie Verbrauchsstruktur und damit zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten. Für die EG werden in verschiedenen Untersuchungen auf der Grundlage partialanalytischer Modelle im Zeitraum um 1980 Wohlfahrtsverluste in der Größenordnung zwischen 12 und 44 Mrd. DM je Jahr geschätzt.[32] Die so geschätzten Wohlfahrtsverluste aufgrund der EG-Agrarpolitik liegen danach in der Größenordnung von 0,3 bis 0,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EG. Für jede DM Einkommenstransfer an die Landwirtschaft werden, nach den Ergebnissen solcher Schätzungen, die Steuerzahler und Verbraucher mit etwa 1,50 DM belastet.[33]

In jüngerer Zeit sind verschiedene Arbeiten vorgelegt worden, in denen die Auswirkungen der Agrarpolitik im Rahmen von general-equilibrium-Modellen geschätzt worden sind. Auch bei diesen Studien variieren die Ergebnisse stark. Für die EG werden Wohlfahrtsverluste zwischen 0,4 Prozent[34] und 2,7 Prozent[35] des gesamtwirtschaftlichen Einkommens angegeben. Für die Bundesrepublik Deutschland ist jüngst geschätzt worden, daß das Sozialprodukt um 3,3 Prozent ansteigen könnte, wenn die Agrarpolitik vollkommen liberalisiert würde.[36] Interessanterweise kommen einige dieser Studien zu dem Ergebnis, daß die Agrarpolitik nicht, wie häufig von Agrarpolitikern reklamiert, zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, sondern — wegen ihrer negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit anderer Wirtschaftsbereiche — zu vermehrter gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit beiträgt. Der agrarpolitisch bedingte Anstieg der Arbeitslosenzahlen wird für die EG insgesamt auf bis zu 4 Millionen,[37] für die Bundesrepublik Deutschland auf 850000 geschätzt.[38]

F. Reformaussichten

Von der Notwendigkeit einer agrarpolitischen Reform ist in der EG bereits seit dem Ende der 60er Jahre, also seit der Entstehung der Gemeinsamen Agrarpolitik die Rede. Ernsthafte Reformbemühungen sind aber unterblieben, solange für die Finanzierung der Agrarpolitik im Haushalt der EG ausreichend

---

porte an Agrarprodukten aus der EG denjenigen der USA erreicht; vgl. GATT (1987), Tabellen A4 und A7.

[32] World Bank (1986), S. 121.

[33] Ebd.

[34] *Parikh* u.a. (1986).

[35] *Burniaux / Waelbroeck* (1985).

[36] *Dicke* u.a. (1988).

[37] *Stoeckel* (1988).

[38] *Dicke* u.a. (1988). Sie geben an, daß die Beschäftigung bei ungelernten Arbeitskräften um 3,8%, bei ausgebildeten Arbeitskräften um 4,0% zunehmen würde. Die hier genannte Absolutzahl findet sich in dem Bericht über diese Studie bei *Stoeckel* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mittel zur Verfügung standen. Erst als 1983 erstmals die Haushaltsdecke der Gemeinschaft erreicht war und in allen nachfolgenden Jahren die verfügbaren Haushaltsmittel für eine reguläre Finanzierung der EG-Agrarpolitik nicht mehr ausreichten, wurden — zögernd, aber mit zunehmendem Nachdruck — Änderungen an der Regulierung der Agrarmärkte vorgenommen.

Die Natur dieser Änderungen ist allerdings so beschaffen, daß nicht von einem Zurückdrängen, sondern im wesentlichen nur von einer weiteren Intensivierung der regulierenden Eingriffe gesprochen werden kann. Zwar wurde inzwischen bei einigen Produkten, insbesondere bei Getreide und Ölsaaten, das Niveau der Preisstützung in der EG etwas reduziert. Gleichzeitig wurden aber neue Regulierungstatbestände geschaffen. Herausragende Beispiele sind die Einführung von Kontingenten für die Milchproduktion im Jahr 1984 und von Prämien für Flächenstillegung im Jahr 1988. Maßnahmen dieser Art dienen letztlich dazu, die aus ökonomischer Sicht dringend erforderliche Senkung des Niveaus der Agrarpreisstützung zu begrenzen oder ganz zu vermeiden, gleichzeitig aber die sichtbaren „Kosten" der Agrarpolitik, d. h. die Überschüsse und Staatsausgaben, in Grenzen zu halten.

Die gegenwärtig inszenierte „Reform" der EG-Agrarpolitik erweist sich also hauptsächlich als der beherzte Griff zu weiteren Regulierungsinstrumenten, mit denen die oberflächlich sichtbaren Schadwirkungen der früheren Regulierungseingriffe verdeckt werden sollen. Bemerkenswert an dieser Tendenz ist unter anderem die Tatsache, daß sich gerade die deutsche Regierung, die ansonsten das marktwirtschaftliche Prinzip predigt, in der EG-Agrarpolitik einer vorsichtigen Liberalisierung widersetzt und statt dessen für einen weiteren Ausbau des Regulierungssystems eintritt.

Im Blick auf die zukünftigen Chancen einer Liberalisierung der EG-Agrarpolitik stimmen zumindest zwei Aspekte pessimistisch. Zum einen ist die Beseitigung von Eingriffen, die die Produktion künstlich in Grenzen halten, politisch äußerst schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Eingriffe dieser Art bieten die Möglichkeit, die Preisstützung weiterhin auf hohem Niveau zu halten, was als solches wiederum den Fortbestand, wenn nicht die Intensivierung der mengenregulierenden Eingriffe zur Folge hat. Der Teufelskreis von Regulierung, Schadwirkungen und weiterer Regulierung ist damit dauerhaft geschlossen.

Zum zweiten ist auf dem Gipfeltreffen vom Februar 1988 eine erhebliche Ausweitung des finanziellen Spielraums der Gemeinschaft beschlossen worden. Wenn es wahr ist, daß nur die Erschöpfung des Gemeinschaftshaushalts seit 1983 zu Änderungen der EG-Agrarpolitik geführt hat, dann könnte sich auch erweisen, daß eine Lockerung der finanziellen Fesseln den Fortbestand der bisherigen Agrarpolitik begünstigt.

Allerdings ist auch ein Faktor zu nennen, der zu vorsichtigem und begrenztem Optimismus Anlaß gibt. In der gegenwärtig stattfindenden Uruguay-Runde der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

GATT-Verhandlungen ist der Agrarsektor ein zentraler Gegenstand. Eine Reihe von Ländern drängt in einem früher nicht bekannten Ausmaß auf eine spürbare Liberalisierung des Agrarhandels. Im Vorfeld der GATT-Verhandlungen und parallel zu ihnen wurde und wird in verschiedenen internationalen Institutionen, insbesondere in der OECD, das Gespräch über die allseits nachteiligen Folgen des Agrarprotektionismus in einer Intensität und Offenheit geführt, die noch vor einigen Jahren kaum vorstellbar war. Der geistige und politische Boden für eine multilaterale und konzertierte Reform der Agrarpolitik ist deshalb auf der internationalen Ebene besser als je zuvor in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bereitet. Insbesondere dringt die Erkenntnis (langsam) vor, daß landwirtschaftliche Einkommenspolitik nicht nur durch allokations- und handelsverzerrende Eingriffe, sondern auch durch direkte Einkommenshilfen sozialpolitischer Art betrieben werden kann.

In dieser deutlich geänderten internationalen Atmosphäre müßte die EG die Rolle eines Außenseiters einnehmen, wenn sie nicht auch zu Zugeständnissen, d. h. zu Anpassungen ihrer Agrarpolitik, bereit wäre. Der internationale Druck auf die EG-Agrarpolitik, der sich auf diese Weise deutlich verstärkt hat, könnte diejenigen Kräfte innerhalb der Gemeinschaft unterstützen, die für eine Liberalisierung der EG-Agrarpolitik eintreten. Ob dieser Zusammenhang zu mehr als einem schwachen Hoffnungsschimmer berechtigt, wird nicht zuletzt davon abhängen, ob auch die deutsche Agrarpolitik die extremen Fehlentwicklungen der regulierten Agrarmärkte innerhalb der Gemeinschaft als solche erkennt und deshalb in Zukunft ihren Widerstand gegen einen Abbau der Regulierung allmählich aufgibt.

Literatur

AGRA EUROPE, verschiedene Ausgaben des Jahres 1988.

Agrarberichte der Bundesregierung. Bonn, versch. Jgg.

Burniaux, J.-M. / *Waelbroeck,* J.: The Impact of the CAP on Developing Countries: A General Equilibrium Analysis, in: *Stevens,* C. / *Themaat,* J. V. v. (Hrsg.): Pressure Groups, Policies and Development. The Private Sector and EEC-Third World Policy. London usw. 1985.

Dicke, H. / *Donges,* J. B. / *Gerken,* E. / *Kirkpatrick,* J.: The Economic Effects of Agricultural Policy in West Germany, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 124, 1988, S. 301-321.

Eucken, W.: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. Bern / Tübingen 1952.

GATT: International Trade 1986-87. Genf 1987.

Hagedorn, K. / *Schmitt,* G.: Die politischen Gründe für eine wirtschaftspolitische Vorzugsbehandlung der Landwirtschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie Bd. 4. Tübingen 1985, S. 250-294.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hanau, A. (1969): Die Stellung der Landwirtschaft in der Sozialen Marktwirtschaft (1958). Wiederabgedruckt in: *Gerhardt*, E. / *Kuhlmann*, P. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik. Neue Wiss. Bibliothek 30. Köln / Berlin, S. 70-95.

Hanau, A. (1971): Der Mechanismus der agrarpolitischen Willensbildung — dargestellt am Beispiel der Getreidepreisangleichung in der EG, in: *Schlotter*, H.-G. (Hrsg.): Die Willensbildung in der Agrarpolitik. Schrift. d. Gesellsch. f. Wirtschafts- und Sozialwissensch. d. Landbaues Bd. 8. München / Bern / Wien, S. 303-337.

Hanau, A. / *Plate*, R.: Die deutsche landwirtschaftliche Preis- und Marktpolitik im Zweiten Weltkrieg. Quellen und Forschungen zur Agrargeschichte Bd. 28. Stuttgart 1975.

Heidhues, T. / *Hollstein*, D.: Anpassungsmethoden bestimmter Länder oder Ländergruppen an wechselnde Knappheitslagen auf den Weltgetreidemärkten, in: Agrarwirtschaft, Jg. 27, 1978, S. 144-156.

Josling, T. / *Tangermann*, S.: Measuring Levels of Protection in Agriculture: A Survey of Approaches and Results, in: *Maunder*, A. / *Valdés*, A. (Hrsg.): Agriculture and Governments in an Interdependent World, Proceedings of the XX International Conference of Agricultural Economists. Dartmouth, Aldershot, England 1989.

Magura, W.: Chronik der Agrarpolitik und Agrarwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland von 1945-1967. Berichte über Landwirtschaft, 1985. Sonderh. Hamburg / Berlin 1970.

Manegold, D.: Grundzüge der zukünftigen US-Agrarpolitik. Ein Überblick über das Landwirtschaftsgesetz von 1985, in: Agrarwirtschaft, Jg. 35, 1986, S. 130-150.

OECD: National Policies and Agricultural Trade. Paris, Mai 1987.

OECD: Report on Monitoring and Outlook of Agricultural Policies, Markets and Trade. Paris, Mai 1988.

Olson, M.: Die Logik kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1968.

Parikh, K. S. / *Fischer*, G. / *Frohberg*, K. / *Gulbrandsen*, O.: Towards Free Trade in Agriculture. International Institute for Applied Systems Analysis. Laxenburg, April 1986 (draft).

Petersen, V.: Agrarpolitik und EG-Haushalt. Angewandte Wissenschaft 278. Münster-Hiltrup 1983.

Puvogel, G.: Der Weg zum Landwirtschaftsgesetz. Bonn usw. 1957.

Rechnungshof der EG: Jahresbericht zum Haushaltsjahr 1983, 1985 und 1986, in: „Amtsblatt der EG", Nr. C 348, 321, 336, entspr. Jgg.

Schmitt, G. (1972): Landwirtschaft in der Marktwirtschaft: Das Dilemma der Agrarpolitik, in: *Cassel*, D. u. a. (Hrsg.): 25 Jahre Marktwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Konzeption und Wirklichkeit. Stuttgart, S. 329-350.

Schmitt, G. (1988 a): Disguised Unemployment in Agriculture of Developing Countries: Myth and Reality of Structural Dualism. Paper presented at the Meeting of the European Society of Population Economies (draft).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schmitt, G. (1988b): Landwirtschaft in der sozialen Marktwirtschaft: Neu betrachtet, in: Berichte über Landwirtschaft, Bd. 66, S. 210-234.

Schmitt, G. (1988c): Zum Agrarbericht 1988: Die Bundesregierung entdeckt wieder den Strukturwandel, in: Agrarwirtschaft, Jg. 37, S. 93-101.

Schmitt, G. (1988e): Die Ermittlung der Einkommen in der Landwirtschaft: Methodik und Probleme. Sonderheft zum Allgem. Stat. Archiv, Heft 26. Göttingen, S. 97-132.

Schmitt, G. (1988f): Wie optimal ist eigentlich die „optimale" Betriebsgröße in der Landwirtschaft?, in: Agrarwirtschaft, Jg. 37, S. 234-245.

Schmitt, G./*Gebauer*, R. H.: Ist die „Agrarstruktur" in der Bundesrepublik Deutschland wirklich so „ungünstig"?, in: Agrarwirtschaft, Jg. 36, 1987, S. 277-297.

Schmitt, G./*Tangermann*, S. (1983): Die zukünftige Rolle der Agrarpreispolitik der EG. Göttinger Schriften zur Agrarökonomie 56. Göttingen.

Schmitt, G./*Tangermann*, S. (1984): Zur Auswirkung der Agrarpreisstützung auf die landwirtschaftlichen Einkommen, in: *Grosskopf*, W./*Köhne*, M. (Hrsg.): Einkommen in der Landwirtschaft. Schrift. d. Gesellsch. f. Wirtschafts- und Sozialwissensch. d. Landbaues, Bd. 21. Münster-Hiltrup, S. 759-793.

Schultz, Th.: Agriculture in an Unstable Economy. New York/London 1945.

Stoeckel, A.: Macro-economic Consequences of Farm Support Policies. Overview of an International Program of Studies. Canberra 1988.

Thoenes, P.: Subventionsströme in der Landwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. IIVG rep 85-6 Berlin o.J. (1987).

USDA/ERS: Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents. Government Intervention in Agriculture, 1982-86. Washington, D.C., April 1988.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Sammelband der Gutachten von 1949 bis 1974. Hiltrup bei Münster 1975.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Landwirtschaftliche Einkommenspolitik. Münster-Hiltrup 1982.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: EG-Erweiterung. Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. Landwirtschaft — Angewandte Wissenschaft 160. Münster-Hiltrup 1973.

World Bank: World Development Report 1986 (und 1987). New York usw. 1986 und 1987.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ansätze und Erfahrungen reglementierender Umweltpolitik

Von *Alfred Endres,* Berlin

A. Grundelemente der bundesdeutschen Umweltpolitik

Seit Beginn der 70er Jahre wird in der Bundesrepublik Deutschland ein immer dichteres Netz von Regelungen geknüpft, die die Menschen und die Natur vor schädlichen Umwelteinwirkungen schützen sollen. Dieses umweltpolitische Regelwerk soll von drei Prinzipien getragen werden:

— dem Verursacherprinzip, nach dem ein Emittent für die von ihm verursachten Umweltschäden und die Kosten von Schadensvermeidungsmaßnahmen aufzukommen hat,

— dem Vorsorgeprinzip, nach dem nicht nur entstandene Schäden beseitigt oder unmittelbar drohende Gefahren abgewendet werden sollen, sondern der Eintritt von in der Zukunft absehbaren Schäden vorausschauend vermieden werden soll,

— dem Kooperationsprinzip, nach dem alle betroffenen Parteien an der umweltpolitischen Entscheidungsfindung beteiligt werden sollen.

Die Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland stellt den Versuch dar, das umweltpolitische Ziel unter Beachtung dieser Prinzipien mit einem medial orientierten und vom Instrument der Auflage geprägten Ansatz zu erreichen.[1] In dem in dieser Arbeit besonders behandelten Bereich der Luftverschmutzung bedeutet dies, daß Immissionsgrenzwerte festgelegt werden, deren Einhaltung die Konzentration von Schadstoffen in der Luft auf ein ungefährliches Maß begrenzen soll. Bisher ist dies allerdings nur für wenige Schadstoffe geschehen.

Über die Gefahrenabwehr hinaus sollen im Bereich der Vorsorge die Emissionen soweit wie möglich begrenzt werden. Dazu werden eine Reihe von produkt-, raum- und anlagenbezogenen Maßnahmen ergriffen. Bei den anlagenbezogenen Maßnahmen handelt es sich insbesondere um Emissionsgrenzwerte, aber auch um Auflagen bezüglich der Anwendung bestimmter Verfahren. Die wichtigsten rechtlichen Instrumente zur Umsetzung dieser Politik sind im Bereich der Luft das Bundesimmissionsschutzgesetz und die auf ihm ruhenden Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Hiervon sind insbesondere

[1] Einen guten Überblick vermitteln der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1987) und *Weidner* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Großfeuerungsanlagenverordnung (13. Bundesimmissionsschutzverordnung, GFA-VO) von 1983 und die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) von 1974 mit ihren gravierenden, 1983 und 1986 erfolgten, Änderungen hervorzuheben.

Die *GFA-VO* reguliert Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mindestens 50 MW (bei Verwendung von ausschließlich gasförmigen Brennstoffen mindestens 100 MW). Sie enthält nach Anlagengröße und Art der verwendeten Brennstoffe differenzierte Anforderungen an Errichtung und Betrieb, insbesondere Emissionsgrenzwerte und Grenzwerte für die Abscheidung von Schadstoffen („Emissionsgrade"). So ist z. B. geregelt, daß Feuerungsanlagen künftig je nach Größe der Anlage einen SO_2-Grenzwert zwischen 2000 und 400 mg/m³ Abluft einhalten müssen. Der schärfste Wert gilt für Anlagen ab 300 MW. Für Altanlagen ist die Gewährung von Übergangsfristen vorgesehen. Dabei wird nach der Restnutzungsdauer und der Feuerungswärmeleistung differenziert. Am großzügigsten ist die Übergangsregelung für Altanlagen mit einer Restnutzungsdauer bis zu 10000 Betriebsstunden. Für sie währt die Übergangsfrist bis zum Ende der Nutzungsdauer, d. h. sie können unverändert weiter betrieben werden. Die schärfste Übergangsregelung trifft Altanlagen mit 300 MW Feuerungsleistung und einer Restnutzungsdauer von über 30000 Betriebsstunden. Für sie ist vorgesehen, daß sie innerhalb von fünf Jahren die für Neuanlagen geltenden Anforderungen erfüllen müssen. Erscheint eine Nachrüstung unpraktikabel, sind die Anlagen stillzulegen. Die Grenzwerte für Stickoxide sind mit einer Dynamisierungsklausel versehen. Dies bedeutet, daß die Möglichkeiten, die NO_x-Emissionen durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen weiter zu senken, auszuschöpfen sind.

Die *TA Luft* ist zunächst eine Anordnung für die Verwaltung, die die Betreiber von emittierenden Anlagen nicht unmittelbar bindet. Sie hat jedoch in der Praxis dadurch erhebliche Bedeutung gewonnen, daß die in ihr vorgesehenen Emissionsgrenzwerte allgemein als Konkretisierung des Standes der Technik bei der Emissionsvermeidung anerkannt werden. Die TA Luft enthält neben Immissionsgrenzwerten insbesondere Emissionsgrenzwerte für Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung zwischen 1 und 50 MW sowie für industrielle Prozeßanlagen. Damit ist der von der GFA-VO nicht erfaßte industrielle Anlagenbereich weitgehend geregelt. Die Emissionsgrenzwerte sind in der 1986 in Kraft getretenen neuen Fassung der TA Luft gegenüber der ursprünglichen Vorschrift erheblich verschärft. So wurden z. B. die zulässigen Benzolemissionen von 20 mg/m³ auf 5 mg/m³ und die zulässigen Arsenemissionen von 20 mg/m³ auf 1 mg/m³ gesenkt.

Die bisherige Entwicklung der *Gesamtschadstoffausstöße* in der Bundesrepublik Deutschland ergibt kein einheitliches Bild. Die Staubemissionen sinken seit Mitte der 60er Jahre im ganzen kontinuierlich ab. Bei den Emissionen von Schwefeldioxid und Kohlenmonoxid ergibt sich seit Mitte der 70er Jahre ebenfalls ein Rückgang. Dagegen sind die Emissionen von Stickstoffoxiden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sowie organischen Verbindungen in den letzten 20 Jahren gewachsen bzw. konstant geblieben.[2]

Inwieweit der Rückgang bei bestimmten Emissionen als Erfolg der Umweltpolitik anzusehen ist, ist in der Diskussion umstritten. Jüngere Untersuchungen legen nahe, daß ein erheblicher Teil der Emissionsrückgänge Folge von Energieeinsparungen und des Strukturwandels in der Industrie ist, die durch die Ölpreissteigerungen in den 70er Jahren und andere Ursachen ausgelöst wurden.[3]

Von der GFA-VO und der neuen TA Luft werden drastische Emissionsrückgänge für die Zukunft erwartet.[4] So sollen die jährlichen Schwefeldioxidemissionen aus Großfeuerungsanlagen gegenüber den Emissionen von 2,0 Mio. t im Jahre 1982 bis 1988 auf etwa 0,8 Mio. t und bis 1993/95 auf weniger als 0,5 Mio. t abnehmen. Bei den Stickstoffoxidemissionen wird von der GFA-VO eine Abnahme von etwa 1 Mio. t im Jahre 1982 auf unter 0,8 Mio. t 1988 und ca. 0,3 Mio. t in den Jahren 1993/95 erwartet. Für die Wirkungen der TA Luft existieren ähnliche Schätzungen.

Selbstverständlich sind derartige Vorhersagen mit Unsicherheiten behaftet:

— Es ist schwer abzuschätzen, inwieweit und in welcher Zeit die Vorschriften dort, wo tatsächlich ein Sanierungsbedarf besteht, in die Tat umgesetzt werden. Im Bereich der TA Luft zeichnet sich hier bereits ein erhebliches Vollzugsdefizit ab. Im Bereich der GFA-VO scheinen die Vorschriften dagegen zügig umgesetzt zu werden.

— Bei vielen Anlagen werden die Bestimmungen der neuen TA Luft bereits heute eingehalten, so daß die Emissionsreduktion hier lediglich auf dem Papier als Verminderung der erlaubten Emissionen, nicht aber als Verminderung der tatsächlichen Emissionen zum Tragen kommt.

— Die emittierten Emissionsfrachten sind nicht nur von konzentrationsbezogenen Auflagen, sondern auch vom Wirtschaftswachstum und Änderungen der Wirtschaftsstruktur abhängig.

In der Bundesrepublik Deutschland sind in den letzten Jahren erhebliche umweltpolitische Anstrengungen unternommen worden. Insbesondere die jüngeren Entwicklungen mit der GFA-VO und der Novellierung der TA Luft lassen die Absicht der Verantwortlichen erkennen, auf „symbolische Umweltpolitik" zu verzichten und mit dem Ziel der Emissionssenkung Ernst zu machen. Dennoch sind hier *grundsätzliche Bedenken* gegen den in der Bundesrepublik praktizierten Typ von Umweltpolitik vorzubringen:

---

[2] Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (1986), insbes. S. 222ff. Die Zusammenhänge zwischen Emissionen und Umweltschäden sind noch nicht vollständig bekannt. Zu den umweltpolitischen Implikationen dieser Unsicherheit vgl. *Ewers* (1984).

[3] Vgl. z. B. *Härtel* u. a. (1987), *Hartje/Zimmermann* (1985), *Jänicke* u. a. (1987).

[4] Vgl. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (1987), S. 251-253.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die bundesdeutsche Umweltpolitik geht von einem falschen Bild vom Emittenten aus. Sie sieht ihn als Adressaten einer Regulierung, der durch die Aktivität von (personell entsprechend ausgestatteten) nachgeordneten Behörden zum Vollzug von Auflagen gebracht werden muß. Gelingt dies, wird die umweltpolitische Aufgabe als gelöst angesehen.

  Zutreffender erscheint mir jedoch das Bild eines Emittenten, der seine eigenen Ziele (etwa das der Gewinnmaximierung) unter den vom Staat gesetzten umweltpolitischen (und anderen) Restriktionen verfolgt. Paßt sich der Normadressat an staatliche Reglementierungen unter Wahrung seiner Interessen an, so ist die Umweltverträglichkeit dieses Verhaltens selbst bei vollständiger Umsetzung der umweltpolitischen Auflagen fraglich. Die Regulierung eines bestimmten Schadstoffes kann mit der Substitution zu einem anderen Schadstoff beantwortet werden. Die Regulierung eines bestimmten Umweltmediums kann das Ausweichen auf ein anderes Medium zur Folge haben. Die Einhaltung einer Emissionskonzentration kann zum Einsatz von Verfahren mit höherem technischem Abluftausstoß führen. Die Einhaltung von Immissionsnormen kann eine weiträumige Verteilung von Schadstoffen ohne Reduzierung der Schadstoff-Frachten verursachen.

  Gerade eine Umweltpolitik, die dem Grundsatz der Vorsorge Rechnung tragen will, müßte das Anpassungsverhalten von Verursachern genauer registrieren und schneller auf umweltunverträgliche Anpassungen an punktuelle umweltpolitische Eingriffe reagieren (und diese womöglich sogar antizipieren).

— Der ökologische Erfolg der Umweltpolitik ist durch eine mangelnde Verknüpfung zwischen umweltpolitischen Zielvariablen und umweltpolitischen Eingriffsobjekten gefährdet: Das umweltpolitische Ziel einer Senkung der Emissionen von Schadstoffen kann mit der Regulierung von Emissionskonzentrationen nur schlecht angesteuert werden. Eine Zunahme der wirtschaftlichen Aktivität kann Erfolge bei der Erreichung konzentrationsorientierter Emissionsgrenzwerte überkompensieren. Der Bereich der Emissionen aus Kraftfahrzeugen illustriert dieses Problem.

— Bei der Festlegung von Auflagen sind die Grenzkosten der Emissionsvermeidung bei den einzelnen emittierenden Anlagen nicht bekannt. Es ist daher nicht möglich, eine Verteilung der insgesamt beabsichtigten Emissionsvermeidungsmenge auf die einzelnen reduzierenden Anlagen vorzunehmen, die einen Ausgleich der Grenzvermeidungskosten erreicht. Die Auflagenpolitik ist also notwendig ineffizient. Diese Kritik besteht fort, obwohl die bei uns praktizierte Auflagenpolitik weit von dem Lehrbuchbeispiel einer pauschalen Auflage, mit der allen betroffenen Anlagen prozentual gleiche Emissionsvermeidungsmengen vorgeschrieben werden, entfernt ist. Die praktische Auflagenpolitik trägt den bei verschiedenen Anlagen verschiedenen technischen Möglichkeiten (und wirtschaftlichen Gegebenheiten) durch sehr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

differenzierte Standards Rechnung. Dennoch läßt sich nicht vermeiden, daß Anlagen mit verschiedenen Grenzvermeidungskostenverläufen zu Gruppen zusammengefaßt werden, für die die gleiche Auflagenintensität gilt.[5] Außerdem wird eine effiziente Emissionsvermeidung bei der Auflagenpolitik schon dadurch verhindert, daß diese sich auf technische und dort sogar vorwiegend auf additive (end of pipe) Vermeidungsmaßnahmen konzentriert. Für eine effiziente Mischung von Vermeidungsaktivitäten ist es dagegen erforderlich, daß auch technisch-integrierte und nicht-technische Vermeidungsmaßnahmen so weit eingesetzt werden, bis sich die Grenzkosten der Emissionsvermeidung in allen Bereichen ausgleichen. Die in einem effizienten „Emissionsminderungsportefeuille" enthaltenen Strategien der Energieeinsparung oder der Änderung des produzierten Güterbündels werden jedoch mit der auflagenorientierten Umweltpolitik nur unzureichend angereizt.[6]

— Bei einer längerfristigen Betrachtung der Möglichkeiten einer Rückführung von Emissionen erscheint die Kritik an der mangelnden Induktion umwelttechnischen Fortschritts durch die Auflagenpolitik besonders gravierend.

Natürlich findet auch bei einer Auflagenpolitik umwelttechnischer Fortschritt statt. So kann ein neues Verfahren zur Emissionsvermeidung (z. B. von staatlichen Instanzen oder Unternehmen der Umweltschutzindustrie) entwickelt und mit Erfolg erprobt werden. Mit einer den Möglichkeiten dieser Innovation angepaßten Verschärfung von Emissionsstandards werden die Unternehmen gezwungen, die neue Technik einzuführen und die betreffende Emissionskonzentration herabzusetzen. Die Kritik an der dynamischen Anreizwirkung der Auflagenpolitik entzündet sich jedoch daran, daß sie bei den Betreibern der emittierenden Anlagen selbst kein Interesse an einer Entwicklung und Einführung von Techniken begründen, die eine Übererfüllung amtlicher Normen ermöglichen.

Im Rahmen der Auflagenpolitik erbringt eine Innovation, die auf eine Übererfüllung der staatlichen Emissionsnormen abzielt, der innovierenden Firma nur Kosten, aber keine Erträge. Es ist daher für die Firma unattraktiv, knappe Ressourcen in diese Verwendung zu lenken.[7] Mit der Auflagenpolitik gelingt es daher nicht, die Informationsvorsprünge, kreativen Potentiale und wirtschaftliche Kraft der Anlagenbetreiber systematisch in den Dienst des umwelttechnischen Fortschritts zu stellen. Vielmehr muß der umwelttechnische Fortschritt gegen den Widerstand der Anlagenbetreiber durchge-

[5] Überdies richtet sich die Differenzierung von Auflagen auch nach anderen als Effizienzkriterien, z. B. dem Durchsetzungsvermögen von Interessenvertretungen.

[6] Neben ihrer Ineffizienz hat die Konzentration auf end-of-pipe-Maßnahmen der Emissionsvermeidung noch den ökologischen Nachteil der Verlagerung von Emissionen zwischen Umweltmedien.

[7] Bisweilen erbringen Innovationen, die aus rein betriebswirtschaftlichen Gründen eingeführt werden, emissionsmindernde „Gratiseffekte".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

setzt werden. Dieser gravierende Strukturfehler der Auflagenpolitik kann auch — wie an anderer Stelle ausführlicher dargelegt —[8] nicht durch eine Politik geheilt werden, die sich bemüht, stets den „Stand der Technik" in der Emissionsvermeidung zur Pflicht zu machen.

B. Möglichkeiten einer marktwirtschaftskonformen Ausgestaltung der Umweltpolitik

In der bundesdeutschen und internationalen umweltökonomischen Diskussion sind die Möglichkeiten einer marktwirtschaftlicheren Ausgestaltung der Umweltpolitik ausführlich erörtert worden.[9] Insbesondere sind die Eigenschaften von Emissionssteuern und Umweltzertifikaten in der reinen Theorie und in pragmatischen Varianten allgemein bekannt. Ich kann mich daher hier auf wenige Bemerkungen beschränken. Emissionssteuern und Emissionszertifikate als marktwirtschaftlichere Varianten der Umweltpolitik sind der Auflagenpolitik insbesondere bezüglich ihrer Effizienz[10] und ihrer dynamischen Anreizwirkung überlegen.

Die Effizienz dieser Instrumente beruht darauf, daß umweltpolitische Ziele zwar auf einer übergeordneten (z. B. regionalen) Ebene definiert sind, die Aufteilung von insgesamt zu erbringenden Emissionsverminderungen auf einzelne Firmen bzw. Anlagen aber den einzelnen Entscheidungsträgern überlassen bleibt. Bei marktwirtschaftlicheren Ansätzen der Umweltpolitik werden die Informationsvorsprünge und Interessen der Anlagenbetreiber mit dem Erfolg genutzt, daß sich die Emissionsvermeidungsanstrengungen bei den einzelnen Emissionsquellen entsprechend den individuellen Grenzvermeidungskosten verteilen.

Außerdem erfolgt die Belohnung, die die Anlagenbetreiber (z. B. in Form von Emissionssteuerersparnissen) erhalten, unabhängig davon, mit welchen Mitteln die Emissionssenkungen erreicht werden. Damit wird die gesamte Palette von Emissionsvermeidungsmaßnahmen angereizt. Neben technischen Vermeidungsmaßnahmen wird ein Strukturwandel der Wirtschaft in Richtung auf eine Verringerung der Emissionsintensität (bezüglich der von diesen Instrumenten erfaßten Schadstoffe) gefördert.

Auch bei der Einführung umwelttechnischen Fortschritts wird das gesellschaftliche Interesse an einer Verbesserung der Verfahren zur Emissionsvermeidung mit dem einzelwirtschaftlichen Interesse der Kostensenkung harmonisiert.

---

[8] Vgl. *Endres* (1987), insbes. S. 61-63.

[9] Vgl. z. B. *Bonus* (1983) (und die anderen Beiträge in diesem Band), ders. (1985), *Endres* (1985), *Hansmeyer* (1987), *Pethig* (1979), *Siebert* (1982) u. (1987).

[10] Effizienzprobleme der Emissionssteuer bei unvollständiger Konkurrenz behandeln *Conrad* (1987) u. *Endres* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So wird z. B. bei der Emissionssteuer eine Firma, die eine neue leistungsfähigere Umwelttechnik einsetzt und damit mehr Emissionen vermeidet, durch Steuerersparnisse belohnt.

Die ausführliche Diskussion um eine marktwirtschaftlichere Ausgestaltung der Umweltpolitik soll hier nicht wiedergegeben werden. Es ist jedoch auf eine neuere Entwicklung hinzuweisen:

Wie oben angesprochen, ist die höhere Effizienz marktwirtschaftlicher Instrumente im Umweltschutz darauf zurückzuführen, daß mit ihnen ein Anpassungsgleichgewicht der Emittenten erreicht wird, in dem Emissionsvermeidungen verstärkt dort angereizt werden, wo dies am billigsten ist. In der herkömmlichen Ausgestaltung nutzen die marktwirtschaftlichen Instrumente unterschiedliche Grenzvermeidungskostenverläufe verschiedener Anlagen (und Vermeidungsmethoden) für ein und denselben Schadstoff aus. Ein weites Feld zusätzlicher Effizienzgewinne würde sich öffnen, wenn umweltpolitische Ziele nicht mehr schadstoffspezifisch, sondern nach Wirkungskategorien festgelegt würden.[11] Das Ziel der Umweltpolitik ist ja letztlich nicht die Einhaltung bestimmter Emissionswerte für einzelne Schadstoffe, sondern die Sicherung einer bestimmten Umweltqualität bzw. die Garantie bestimmter Belastungsobergrenzen. Die Belastung der Umwelt wird natürlich durch die Einträge verschiedener Schadstoffe verursacht. Ein bestimmtes Belastungszielniveau kann aber durch verschiedene Kombinationen von Emissionsmengen verschiedener Schadstoffe realisiert werden. Unter bestimmten Bedingungen läßt sich eine Kombination von Schadstoffeinträgen angeben, mit der das vorgegebene Belastungsniveau kostenminimal erreicht werden kann.[12] Es läßt sich zeigen, daß die hier angesprochenen schadstoffübergreifend definierten Optima (unter bestimmten Bedingungen) mit dem Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente des Umweltschutzes aufgefunden werden könnten. Dazu wäre allerdings eine besondere Ausgestaltung dieser Instrumente nötig. Bei Emissionszertifikaten wäre z. B. eine Übertragbarkeit von Zertifikaten zwischen verschiedenen Schadstoffen erforderlich. Die Austauschrate zwischen den Zertifikaten für verschiedene Emissionen wäre durch die Gefährlichkeitsrelation der betreffenden Schadstoffe bestimmt.

Natürlich sind bis zur Umsetzung dieser Ideen noch Fortschritte in der Wirkungsforschung und eine bessere Zusammenarbeit zwischen Naturwissenschaftlern und Ökonomen[13] erforderlich.

---

[11] Vgl. *Endres* (1985), *v. Ungern-Sternberg* (1987).

[12] Anders ausgedrückt, läßt sich für jeden Kostenaufwand bei der Vermeidung verschiedener Schadstoffe eine Kombination von Restemissionen angeben, die die niedrigste Umweltbelastung verursachen würde.

[13] Vgl. *Faber/Proops* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Marktwirtschaftliche „Oasen" in der bundesdeutschen Umweltpolitik

Vereinzelt wurde die insgesamt von Auflagen geprägte Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland um (tatsächlich oder scheinbar) marktwirtschaftliche Elemente ergänzt. Als Beispiele hierfür sind insbesondere das Abwasserabgabengesetz und die Kompensationsregelung nach dem neuen Bundesimmissionsschutzgesetz mit TA Luft 1986 zu nennen. Diese Modifikationen der Auflagenpolitik stellen auch eine Reaktion der in Umweltpolitik und -verwaltung Verantwortlichen auf Forderungen aus der Wirtschaftswissenschaft dar. Es zeigt sich allerdings, daß die Ausgestaltung dieser Instrumente erheblich von den in der Umweltökonomie erarbeiteten Konzeptionen abweicht.

Für die bundesdeutsche Abwasserabgabe sind die Unterschiede zwischen der gesetzlichen Regelung und der Konzeption der Abgabe nach dem Preis-Standard-Ansatz in der Literatur ausführlich erörtert worden.[14] Wir konzentrieren uns daher im folgenden auf die Emissionszertifikate.

Als pragmatische Variante dieses Instrumententyps ist in der US-amerikanischen Luftreinhaltepolitik das Konzept des kontrollierten Emissionshandels eingeführt worden.[15] Trotz erheblicher Anstrengungen von seiten der Umweltökonomie ist es nicht gelungen, diesen Ansatz auch in der bundesdeutschen Umweltpolitik zu verankern. Lediglich in die TA Luft 1986 sind Rudimente der Politik des kontrollierten Emissionshandels eingegangen. Nach Ziff. 4.2.10. der neuen TA Luft ist es möglich, daß mehrere Betreiber von Anlagen die für sie geltenden Vorsorgeanforderungen dadurch gemeinsam erfüllen, daß ein (oder mehrere) Emittent(en) die Emissionen über das geforderte Maß hinaus senken. Diese „Überschußvermeidungen" werden den anderen an dieser „Kompensationslösung" Beteiligten angerechnet. Sie dürfen mit ihrer Emissionsreduktion entsprechend hinter den Anforderungen der Auflage zurückbleiben. Allerdings ist die Anwendbarkeit dieser Regelung durch eine Vielzahl von Restriktionen drastisch eingeschränkt.

— So ist die Genehmigungsbehörde nur dann aufgefordert, einen entsprechenden Sanierungsplan zu akzeptieren, wenn dieser innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten der TA Luft vorliegt. Diese Frist erscheint fast prohibitiv: In vielen Fällen ist es für Betreiber und Behörden zunächst unklar, für welche Anlagen überhaupt ein Sanierungsbedarf (der ja die Voraussetzung jeder Kompensationsregelung ist) besteht. Überdies brauchen die Anlagenbetreiber Zeit, sich mit der neuen Regelung vertraut zu machen und umfangreiche Kommunikationsprozesse untereinander abzuwickeln. Schließlich sind detaillierte Unterlagen (z. B. über die Ausbreitungseigenschaften der beteiligten Emissionen) bei der Behörde einzureichen. Nach Ablauf der Frist eines Jahres *können* vorgelegte Sanierungspläne von der Behörde noch angenom-

[14] Vgl. z. B. *Endres* (1985), S. 31; *Hansmeyer* (1987), *Pethig* (1988) u. (1988a).

[15] Vgl. *Bonus* (1983), (1983a), (1983/84) u. (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men werden. Die Unsicherheit, die nach Ablauf der Jahresfrist eintritt, entmutigt die Betreiber tendenziell, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen.

— Eine weitere Beschränkung besteht darin, daß ein Ausgleich nur dann zulässig ist, wenn die betreffenden Anlagen mindestens eine Beurteilungsfläche gemeinsam haben oder ihre Beurteilungsgebiete sich mindestens in der Größe einer Beurteilungsfläche überschneiden. In der Praxis bedeutet dies, daß nur recht nah beieinander stehende Anlagen (je nach Schornsteinhöhe etwa bis zu 1 km Entfernung) für eine Teilnahme an der Kompensationsregelung in Frage kommen.

— Neben der engen regionalen Begrenzung muß noch beachtet werden, daß der Ausgleich nur bei identischen oder in ihrer Wirkung auf die Umwelt gleichen Stoffen möglich ist. Hieraus erwächst der Genehmigungsbehörde ein beträchtlicher Ermessensspielraum, wenn die an einer Kompensation beteiligten Anlagen mehrere Schadstoffe simultan ausstoßen und Umweltschutzmaßnahmen zu einer simultanen Vermeidung dieser Stoffe führen. Die Kehrseite des hohen behördlichen Ermessensspielraums ist eine starke Verunsicherung bei den beantragenden Firmen. Dieser negative Effekt der an sich ökologisch sinnvollen Bestimmung von der Gleichheit bzw. Wirkungsgleichheit der transferierten Schadstoffe läßt das Fehlen einer „Banking-Regelung" in der TA Luft schmerzlich vermissen.[16] Mit ihr könnten Überschußemissionsreduktionen bestimmter Schadstoffe, für die sich bei einem bestimmten Ausgleichsgeschäft kein Abnehmer findet, gutgeschrieben und bei späteren Transaktionen verwendet werden. So könnte im Fall verbundener Emissionen mehr Sicherheit für die beantragenden Firmen erreicht und die Anwendbarkeit des Kompensationsmodells erhöht werden, ohne daß dadurch die von der Auflagenpolitik definierten ökologischen Ziele gefährdet würden.

— Die Attraktivität der Kompensationslösung wird außerdem dadurch gemindert, daß die in die Kompensation eingehenden Vermeidungsaktivitäten auf „technische Maßnahmen" beschränkt sind. Damit wird ein großer Vorteil marktwirtschaftlicher Instrumente, ihre breite Anreizwirkung auf *alle* Möglichkeiten der Schadstoffvermeidung, nicht genutzt.

— Besonders bedeutend für die geringe Attraktivität der Kompensationsregelung ist die Tatsache, daß sie kein auf Dauer etabliertes Instrument darstellt, sondern lediglich für einen Übergangszeitraum vorgesehen ist. Spätestens nach acht Jahren müssen alle Anlagen im Sinne der Auflagenpolitik saniert sein. Dies bedeutet, daß Anlagen, die im Rahmen der Kompensationsregelung hinter den Anforderungen der Auflagenpolitik zurückgeblieben sind, dann nachgerüstet sein müssen. Für die Anlagen, die im Rahmen der

[16] Näheres bei *Endres* (1987a), insbes. S. 10f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kompensationsregelung über die Auflagen hinausgegangen sind, ist nach Ablauf dieser Frist keine Ausgleichszahlung mehr zu erwarten.

— Schließlich ist auf eine mangelnde Harmonisierung zwischen Auflagenpolitik und Kompensationsregelung hinzuweisen, die die Anwendbarkeit der neuen Politik erschwert. Für die Kompensationsregelung ist es notwendig, die Emissionsmenge zu bestimmen, um die die kompensationsgebende Anlage über die von der Auflagenpolitik geforderte Emissionsvermeidungsmenge hinausgeht. Da die Auflagenpolitik jedoch (ökologisch bedenklicherweise) nicht Emissionsfrachten, sondern lediglich Emissionskonzentrationen festlegt, ist die Definition von „überschüssigen Emissionsvermeidungen", die an anderer Stelle dazu verwendet werden können, unter den Anforderungen der Auflagen zurückzubleiben, prinzipiell schwierig. Das Problem wird dadurch verschärft, daß die Auflagenpolitik (für Stickoxide, Schwefeldioxid, organische Stoffe und Staub) Dynamisierungsklauseln enthält, nach denen die in der Auflage vorgeschriebenen Emissionsminderungen als Mindestwerte zu interpretieren sind. Möglichkeiten von über die Einhaltung der Grenzwerte hinausgehenden Emissionsminderungen sind nach diesen Dynamisierungsklauseln auszuschöpfen. Damit wird der Definition von überschüssigen Emissionsreduktionen die Grundlage entzogen.

Betrachtet man die Fülle von Einschränkungen zusammen, so drängt sich der Eindruck auf, daß mit der Kompensationsregelung der TA Luft marktwirtschaftliche Spielräume im Umweltschutz nur verbal eingeräumt werden. Faktisch sind sie so restriktiv gestaltet, daß ihre Attraktivität gegenüber einer klassischen Umsetzung von Auflagen schwindet. Man braucht sich daher nicht zu wundern, wenn sie von der Wirtschaft kaum in Anspruch genommen werden wird.

D. Marktwirtschaftliche Perspektiven der bundesdeutschen Umweltpolitik

Die Bundesregierung hat vielfältige Bekenntnisse zur marktwirtschaftlichen Ordnung abgelegt. Auch im Bereich der Umweltpolitik herrscht daran kein Mangel. So hieß es schon in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom Mai 1983: „Das eigene Interesse der Wirtschaft am Umweltschutz muß gestärkt werden. Umweltfeindliche Produktionsverfahren dürfen sich nicht lohnen. Umweltfreundliches Verhalten muß sich auch wirtschaftlich auszahlen." Im Zusammenhang mit der Kompensationsregelung in der neuen TA Luft erklärte der Bundesminister des Innern in einer Pressemitteilung vom 11. 4. 1984, es sei das Ziel der Bundesregierung, mit dieser Regelung eine „praxisnahe, unbürokratische Marktwirtschaft im Umweltschutz" zu erreichen, mit der die Unternehmen in die Lage versetzt würden, „die im Einzelfall ökologisch und ökonomisch beste Lösung zu realisieren". In der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom März 1987 wird kritisiert, knappe Güter wie reine Luft und sauberes

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wasser würden zu unbedenklich in Anspruch genommen. Daran schließt sich die Forderung an: „Diese Güter müssen einen Preis haben, der ihrem Wert entspricht."

Angesichts der auflagengeprägten, mit wenigen marktwirtschaftlichen Einsprengseln dekorierten Umweltpolitik muß festgestellt werden, daß diesen Worten bisher keine entsprechenden Taten gefolgt sind. Das Konzept der Auflage scheint fest in unserer politisch-administrativen Kultur verankert zu sein, während marktwirtschaftliche Ansätze als Fremdkörper empfunden werden. Vielleicht stehen einer konsequenten Umsetzung marktwirtschaftlicher Konzepte in der Umweltpolitik auch Partikularinteressen von Vertretern der Bürokratie und von Politikern entgegen.[17] Außerdem hat es die Umweltökonomie bisweilen den Gegnern marktwirtschaftlicher Konzepte leicht gemacht, weil sich ihre Vertreter z. T. wenig für die Entwicklung praxisnaher Varianten wirtschaftstheoretischer Konstrukte interessiert haben. Dies ist sicher auch auf die in unserem Wissenschaftsprozeß gegebenen Anreizstrukturen zurückzuführen.[18]

Dennoch ist die Diskussion um eine marktwirtschaftlichere Gestaltung der bundesdeutschen Umweltpolitik nach wie vor aktuell. Sie konzentriert sich gegenwärtig auf die von der Bundesregierung vorbereitete Erweiterung des haftungsrechtlichen Instrumentariums im Umweltschutz. Insbesondere ist eine stärkere Anwendung der Gefährdungshaftung, nach der der Verursacher von Umweltschäden dem Geschädigten unabhängig vom Verschulden haftet, geplant. Eine Umsetzung dieser Idee könnte den in der Bundesrepublik erhobenen Anspruch, Umweltpolitik nach dem Verursacherprinzip zu betreiben, eher erfüllen als die Auflagenpolitik. Wird das Haftungsrecht angewendet, muß nämlich der Verursacher nicht nur — wie bei der Auflagenpolitik — die Emissionsvermeidungskosten, sondern auch die Schadenskosten tragen. Davon könnten positive Effekte für die Effizienz und die innovatorische Schubkraft der Umweltpolitik erwartet werden.[19]

Neben dem Verursacherprinzip würde eine breitere Anwendung des Haftungsrechts im Umweltschutz auch die Umsetzung des Vorsorgeprinzips fördern. Für die Unternehmen entstünde ein Anreiz, sich über das Risikopotential von (insbesondere neuen) Stoffen und Verfahren vor ihrer Anwendung zu informieren. Auf diese Weise würde ein wesentlicher Teil der in der Fachöffentlichkeit viel diskutierten „Technologiefolge-Abschätzung" von den Unternehmen selbst durchgeführt.

---

[17] Vgl. *Bonus* (1985a).

[18] Daher verdient der Vorschlag von U. E. Simonis, eine eigenständige „Umweltwissenschaft" institutionell zu verankern, mehr Beachtung, als er bisher erfahren hat.

[19] Eine vollständige Internalisierung externer Effekte ist allerdings mit haftungsrechtlichen Regelungen kaum zu erreichen: *Endres* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ob die gegenwärtigen Pläne einer Erweiterung des Umwelthaftungsrechts allerdings wirklich zu einer grundsätzlichen marktwirtschaftskonformen Umgestaltung des umweltpolitischen Instrumentariums führen oder ob (abermals) letztlich nur kosmetische Korrekturen an dem marktwirtschaftsfernen umweltpolitischen Konzept der Auflage vorgenommen werden, ist heute noch nicht abzusehen.

Literatur

Bonus, H. (1983): Darstellung und Bewertung der neuen flexiblen Auflagen-Konzepte der US-Luftreinhaltepolitik, in: *Pohl*, H. G. (Hrsg.): Saubere Luft als Marktprodukt. Bonn.

Bonus, H. (1983a): Ökologische Marktwirtschaft, in: *Markl*, H. (Hrsg.): Natur und Geschichte. München/Wien, S. 289-327.

Bonus, H. (1983/84): Zwei Philosophien der Umweltpolitik, in: List-Forum, S. 323-340.

Bonus, H. (1985): Marktwirtschaftliche Konzepte im Umweltschutz. 2. Aufl. Stuttgart.

Bonus, H. (1985a): Wirtschaftliches Interesse und Ideologie im Umweltschutz, in: *Milde*, H./*Monissen*, H. G. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, Festschrift für G. Gäfgen, S. 359-373.

Conrad, K.: An Incentive Scheme for Optimal Pricing and Environmental Protection, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1987, S. 402-421.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 1987, Bundestagsdrucksache 11/1568. Bonn 1987.

Endres, A. (1982): Taxing The Monopolistic Polluter: A Reconsideration, in: Nebraska Journal of Business and Economics (heute: The Quarterly Journal of Business and Economics), S. 15-26.

Endres, A. (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie. Darmstadt.

Endres, A. (1985a): Environmental Policy with Pollutant Interactions, in: *Pethig*, R. (Hrsg.): Public Goods and Public Allocation Policy. Frankfurt a. M./Bern/New York, S. 165-199.

Endres, A. (1987): Umweltzertifikate — Die marktwirtschaftliche Lösung?, in: *Issing*, O. u. a. (Hrsg.): Ökologie, Ökonomie und Jurisprudenz. München, S. 57-69.

Endres, A. (1987a): Umweltpolitik — Diaspora für Marktwirtschaftler, in: Zeitschrift für Energiewirtschaft, S. 7-12.

Endres, A. (1989): Allokationswirkungen des Haftungsrechts, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, S. 115-129.

Ewers, H.-J.: Lehren aus dem Waldsterben, in: Allgemeine Forstzeitschrift, 1984, S. 506-509.

Faber, M./*Proops*, J. L. R.: Interdisciplinary Research between Economists and Physical Scientists, in: Kyklos, 1985, S. 599-616.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Härtel, H.-H./*Matthies*, K./*Mously*, M.: Zusammenhang zwischen Strukturwandel und Umwelt, HWWA-Strukturberichterstattung. Hamburg 1987.

Hansmeyer, K. H.: Abgaben und steuerliche Instrumente der Umweltpolitik, in: Zeitschrift für Umweltpolitik, 1987, S. 251-266.

Hartje, V. J./*Zimmermann*, K.: The Determinants of Growth and Control of Industrial Emissions: An Empirical Analysis, in: Journal of Environmental Management, 1985, S. 241-255.

Jänicke, M./*Mönch*, H./*Rannenberg*,Th./*Simonis*, U. E.: Improving Environmental Quality Through Structural Change. IIUG Discussion Paper, No. 87-1. Berlin 1987.

Pethig, R. (1979): Umweltökonomische Allokation mit Emissionssteuern. Tübingen.

Pethig, R. (1988): Effluent Charges on Municipal Wastewater Treatment Facilities. Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Oldenburg, Nr. V-33-88. Oldenburg.

Pethig, R. (1988a): Efficiency versus Selffinancing in Water Quality Management. Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Oldenburg, Nr. V-29-88, Oldenburg.

Siebert, H. (Hrsg.) (1982): Umweltallokation im Raum. Frankfurt a. M./Bern.

Siebert, H. (1987): Economics of the Environment. 2. Aufl. Berlin/Heidelberg/New York.

Umweltbundesamt (Hrsg.): Daten zur Umwelt 1986/87. Berlin 1986.

Ungern-Sternberg, Th. v.: Environmental Protection with Several Pollutants: On the Division of Labor Between Natural Scientists and Economists, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, 1987, S. 555-567.

Weidner, H.: Air Pollution Control Strategies and Policies in the FR Germany. Berlin 1986.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Deregulierungspotentiale in europäischen Transportmärkten

Von *Günter Knieps,* Groningen

A. Einleitung

Der Verkehrsbereich ist in Europa traditionell einer der am stärksten regulierten Wirtschaftssektoren. Die öffentliche Hand kümmert sich nicht nur um den Aufbau, die Finanzierung und den Unterhalt der Wegeinfrastrukturen. Auch das Angebot von Transportleistungen wird in großem Umfang dem Marktprozeß entzogen. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Verkehrswirtschaft gemäß § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich angesehen. So ist etwa der Marktzutritt im gewerbsmäßigen Straßengüterverkehr und im Luftverkehr in den meisten Ländern Europas reglementiert, und der Eisenbahnverkehr ist in der Hand staatlicher Monopolunternehmen. Ferner ist der gewerbsmäßige Intercity-Linienbusverkehr in vielen Staaten beinahe völlig untersagt. Die Preise für die angebotenen Transportleistungen können sich nicht frei am Markt durch Ausgleich von Angebot und Nachfrage einpendeln, sondern werden von Tarifkommissionen beeinflußt. Der Verkehr zwischen den einzelnen Ländern ist durch eine restriktive Handhabung der Verkehrsrechte gekennzeichnet. Beispielsweise untersagt das Kabotageverbot den Transportunternehmen, in einem anderen als ihrem Heimatland Binnenverkehr zu betreiben. Aber auch unterschiedliche Standards und Normen (etwa bezüglich des zulässigen Gesamtgewichts von Lastzügen) können den Marktzutritt im internationalen Transport- und Transitverkehr erheblich erschweren. Im Luftverkehr werden internationale Streckenrechte meist in bilateralen Verhandlungen unter Einhaltung der Reziprozität gewährt. Dabei sind die Fluggesellschaften zu immer neuen direkten Routen zwischen den Staaten gezwungen.

Diese umfangreichen Regulierungsmaßnahmen wurden herkömmlicherweise mit spezifischen Branchenbesonderheiten im Verkehrsbereich gerechtfertigt.[1] Hierzu zählen insbesondere Unteilbarkeiten, die Netzbildung sowie das Erfordernis der Daseinsvorsorge und damit verbundene gemeinwirtschaftliche Leistungen. Anschließend an diese Einleitung wird im *Teil B* aufgezeigt, daß ungeachtet dieser verkehrsspezifischen Besonderheiten eine umfassende Dere-

[1] Zum „Besonderheitenkatalog" im Verkehrsbereich vgl. *Willeke* (1977), S. 156, Fußnote 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gulierung des Angebots von Transportleistungen möglich und ökonomisch wünschenswert ist. Dies ist unabhängig davon, ob die Transportleistungen auf Straßen, Schienen, Schiffahrtswegen oder Luftkorridoren bereitgestellt werden. Erforderlich ist allerdings der freie und gleiche Zugang zur Wegeinfrastruktur. Der *Teil C* befaßt sich mit dem Erfordernis des intermodalen Wettbewerbs und der damit einhergehenden Notwendigkeit des Abbaus von Regulierungen zum Schutz der Bahn.

Im Transportsektor der USA war in den 70er Jahren und zu Beginn der 80er Jahre eine weitreichende Deregulierungswelle zu beobachten. So verabschiedete der Kongreß im Jahre 1978 den Airline Deregulation Act, der die gesetzliche Grundlage für freien Marktzutritt sowie marktmäßige Tarifbildung auf den zwischenstaatlichen Luftverkehrslinien bildete. Es folgten im Jahre 1980 verschiedene Deregulierungsmaßnahmen im Eisenbahnsektor (Staggers Rail Act), im Güterfernverkehr (Motor Carrier Act) sowie im Jahre 1982 die Liberalisierung des Intercity-Busverkehrs (Bus Regulatory Reform Act). Im *Teil D* werden die Auswirkungen dieser Deregulierungsmaßnahmen auf den amerikanischen Transportsektor dargelegt. Die Erfahrungen der letzten Jahre lassen bereits systematische Performanceverbesserungen erkennen. Hierzu zählen u. a. die Optimierung der Streckennetze durch vermehrten Aufbau von Drehscheiben, die Anpassung der Preise an die Kosten und schnellere Reaktion der Preise auf Nachfrage- und Kostenänderungen, vermehrte Preis-Qualitäts-optionen sowie eine verbesserte Auslastung der Transportkapazitäten.

Seitdem im Mai 1985 der Europäische Gerichtshof den Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft wegen Untätigkeit in Sachen Liberalisierung des Verkehrs verurteilt hat, werden die Möglichkeiten einer Deregulierung der Transportmärkte auch in Europa diskutiert sowie erste Deregulierungsschritte eingeleitet. Im *Teil E* werden daher die Lehren der amerikanischen Deregulierungserfahrung im Hinblick auf eine Liberalisierung des nationalen und internationalen europäischen Verkehrsbereichs gezogen.

B. Die Funktionsfähigkeit der Märkte für Transportleistungen

Im folgenden wird aufgezeigt, daß die wesentlichen verkehrsspezifischen Besonderheiten (Unteilbarkeiten, Netzbildung, Erfordernis der Daseinsvorsorge) die traditionellen Regulierungseingriffe auf den Märkten für Transportleistungen nicht rechtfertigen.

I. Unteilbarkeiten

Der Personen- und Güterverkehr auf Straßen, Schienen, Schiffahrtswegen sowie Luftkorridoren ist auf den ersten Blick sehr heterogen und wird auch in der Regel ordnungspolitisch unterschiedlich behandelt. Den verschiedenen Verkehrsträgern gemeinsam ist aber, daß jeder von ihnen eine Wegeinfrastruk-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tur in Anspruch nehmen muß, um darauf seine Transportleistungen anbieten zu können. Obwohl die Wegeinfrastruktur und die Transportleistungen einander bedingen, erfordern sie eine grundlegend verschiedene Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt. Eine Abkehr von der globalen verkehrsträgerorientierten Sichtweise erscheint somit als unumgänglich.

Der Aufbau einer Wegeinfrastruktur ist typischerweise mit Unteilbarkeiten verbunden. Wird zum Beispiel ein Kanal zwischen zwei Orten gebaut, so können in einem gegebenen Zeitpunkt mehrere Schiffe diesen Wasserweg benutzen, ohne sich gegenseitig zu behindern. Insoweit die Auslastung einer Wegeinfrastruktur so gering ist, daß Nicht-Rivalität bei der Inanspruchnahme vorliegt, ist die Erhebung von Marktpreisen nicht sinnvoll. Selbst da, wo Knappheit aufgrund von Kapazitätsengpässen gegeben ist, kann der Ausschluß nicht zahlungswilliger Benutzer mit erheblichen Kosten verbunden sein (z. B. im lokalen Straßenverkehr). Insoweit Wegeinfrastrukturen aufgrund von Unteilbarkeiten die Merkmale eines öffentlichen Gutes aufweisen, ist es eine typische Aufgabe des Staates, deren Finanzierung zu garantieren.[2] Falls die Verkehrsteilnehmer sich gegenseitig behindern (Externalitätskosten), kann die Erhebung (optimaler) Benutzungsgebühren allerdings erheblich zur Finanzierung einer Wegeinfrastruktur beitragen.

Im Gegensatz dazu stellt das Angebot von Transportleistungen (etwa die Beförderung in einem Autobus, Flugzeug, Schiff oder Zug) eine preisfähige Leistung dar, die durch Ausschließbarkeit und Knappheit gekennzeichnet ist. Falls die Transportgefäße entsprechend der Verkehrsnachfrage in geeigneter Größe eingesetzt werden, können Unteilbarkeiten beim Angebot von Transportleistungen prinzipiell vermieden werden.

II. Netzbildung

Die Märkte für Transportleistungen sind allerdings weit von dem Idealbild eines perfekt atomistischen Marktes entfernt. Ein wesentliches Charakteristikum beim Angebot von Transportleistungen ist die Netzbildung. Falls zum Beispiel das Verkehrsaufkommen nicht hinreichend hoch ist, um den direkten Verkehr zwischen zwei Orten lohnend zu machen, entstehen Anreize zur *Bündelung* des Transportaufkommens etwa über Drehscheiben. Verbundvorteile der gleichzeitigen Bedienung mehrerer Strecken (z. B. das leichtere Koordinieren der Anschlußmöglichkeiten oder die bessere zeitliche Inanspruchnahme von Transportkapazitäten) können bewirken, daß sich in einer Region nur ein Anbieter von Transportleistungen lohnt. Falls z. B. das Verkehrsaufkommen so gering ist, daß nur einmal am Tag ein Autobus zwischen mehreren Dörfern

[2] Falls die Kapazität einer Wegeinfrastruktur knapp ist und die Ausschließbarkeit der Benutzung leicht zu gewährleisten ist, handelt es sich ebenfalls um eine preisfähige Leistung. Ein interessantes Beispiel sind Landerechte auf vielbeflogenen Flughäfen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verkehrt, liegen erhebliche Größenvorteile zur Bedienung dieses Marktes vor. Größenvorteile durch Netzbildung stellten in der Vergangenheit ein wesentliches Argument dar zur Rechtfertigung staatlicher Regulierungseingriffe oder öffentlicher Unternehmen im Verkehrsbereich. Gesetzliche Marktzutrittsschranken sollten garantieren, daß keine ineffiziente Kostenduplizierung durch Marktzutritt hervorgerufen würde. Gleichzeitig hatten Preis- und Rentabilitätskontrollen das Ziel, die Marktmacht der aktiven Firmen einzuschränken.[3]

Die zentrale Aussage der Theorie der *offenen* („contestable") *Märkte*[4] besagt nun, daß selbst bei Vorliegen von erheblichen Größenvorteilen der Wettbewerb funktioniert, falls der mangelnde Wettbewerb zwischen aktiven Firmen durch die Disziplinierungswirkung potentieller Marktneulinge ersetzt werden kann.[5] Voraussetzung für die umfassende Funktionsfähigkeit potentiellen Wettbewerbs ist allerdings, daß die alteingesessenen Firmen keine Wettbewerbsvorteile gegenüber Marktneulingen besitzen.

Wettbewerbsvorteile als grundlegende Asymmetrie zwischen alteingesessenen Firmen und potentiellen Marktneulingen ergeben sich immer dann, wenn *irreversible Kosten* in einem Sektor von Bedeutung sind. Kosten sind irreversibel oder unwiederbringlich, wenn sie, einmal eingesetzt, nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Sie sind für die alteingesessenen Firmen *nicht mehr* entscheidungsrelevant, wohl dagegen für die potentiellen Wettbewerber, da sie vor der Entscheidung stehen, ob sie beim Markteintritt die irreversiblen Kosten in diesen Sektor einsetzen wollen oder nicht. Aus der Tatsache, daß die alteingesessene Firma dann niedrigere entscheidungsrelevante Kosten besitzt, ergibt sich ein Spielraum für strategisches Verhalten. Ineffiziente Produktion oder Profite im ökonomischen Sinn seitens der im Markt befindlichen Unternehmen führen dann nicht mehr zwangsläufig zu Marktzutritt neuer effizienterer Firmen und zu Marktaustritt der alteingesessenen Firmen. Das Vorliegen irreversibler Kosten bewirkt somit einen Bedarf nach Regulierung der Marktmacht der alteingesessenen Firmen. Die Notwendigkeit gesetzlicher Marktzutrittsschranken kann hieraus jedoch nicht abgeleitet werden. Bei freiem Marktzutritt wird vielmehr das Ausmaß der möglichen Ineffizienz der alteingesessenen Firmen beschränkt. Insbesondere besteht die Möglichkeit, daß neue Firmen mit kostengünstigeren Technologien oder neuartigen Leistungen in den Markt eintreten.

---

[3] Vgl. *Bailey* (1973); *Kahn* (1971). Hinzu kamen Kontrahierungszwang und Konditionenfestsetzung zur Aufrechterhaltung sozial erwünschter Infrastrukturziele (vgl. Abschnitt B-III).

[4] Vgl. z. B. *Baumol/Panzar/Willig* (1982).

[5] Die Unterscheidung zwischen „competition for the field" und „competition in the field" geht bereits auf E. *Chadwick* (1859) zurück. Eine systematische Untersuchung der Marktzutrittsbedingungen bildet einen interessanten Schwerpunkt der modernen Wettbewerbstheorie: vgl. u. a. *Bain* (1956); *Baumol/Panzar/Willig* (1982); *Demsetz* (1968); von *Weizsäcker* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei der Bereitstellung von Transportleistungen auf einer gegebenen Wegeinfrastruktur spielen Kostenirreversibilitäten allerdings keine signifikante Rolle. Flugzeuge beispielsweise stellen Kapital mit Flügeln dar, dessen Einsatz nicht an eine bestimmte Strecke bzw. an ein geografisches Netz gebunden ist. Gleichermaßen mobil sind Autobusse, Lastkraftwagen und Eisenbahnzüge. Die auf Bündelung basierenden Größenvorteile implizieren daher bei freiem Marktzutritt keine Monopolmacht, da positive Profite des aktiven Unternehmens ein anderes Unternehmen (im Sinne des „hit and run entry") auf den Plan rufen, um dieses Netz zu bedienen. Der bisherige Unternehmer muß dann seinen Fuhrpark auf anderen Strecken einsetzen, wodurch ineffiziente Kostenduplizierungen vermieden werden. Er besitzt im Idealfall kein Drohpotential, potentielle Wettbewerber am Marktzutritt zu hindern.

Aus dem Markt verdrängt zu werden mag zwar für eine einzelne alteingesessene Firma zum Ruin führen, ist jedoch nicht gleichbedeutend mit „ruinöser Konkurrenz" im Sinne eines gesamtwirtschaftlichen Verlustes, da ja die Konsumenten von der erhöhten Effizienz des neueingetretenen Anbieters durch tiefere Preise und / oder bessere Leistungen profitieren werden.[6]

Voraussetzung für die umfassende Wirksamkeit der potentiellen Konkurrenz ist der Zugang zur Wegeinfrastruktur zu gleichen Bedingungen, unabhängig ob es sich um aktive oder potentielle Wettbewerber handelt. Solange die alteingesessenen Firmen einen bevorzugten Zugang zu Landerechten, Umladedepots, Busbahnhöfen oder Gleisanlagen besitzen, können sie diesen Kostenvorteil nutzen, um sich Wettbewerbsvorteile gegenüber Marktneulingen zu verschaffen. Die Behauptung, daß der Markt für Transportleistungen aus diesem Grunde nicht funktionsfähig sei, ist jedoch falsch; denn der asymmetrische Zugang zur Wegeinfrastruktur kann prinzipiell beseitigt werden.

Traditionell befinden sich die auf dem Schienennetz einer Bahngesellschaft angebotenen Transportleistungen typischerweise in deren Monopol. Die Konkurrenz durch private Betriebsgesellschaften etwa im Schienenverkehrstourismus oder im Güterfernverkehr wurde von vornherein als undenkbar verworfen. Sicherlich ist die Möglichkeit nicht von der Hand zu weisen, daß die Koordinationskosten des Verkehrsangebots verschiedener Betriebsgesellschaften auf einem einzigen Schienennetz so hoch sind, daß ein Marktzutritt unlukrativ wird. Allerdings sind diese Koordinationskosten aufgrund des technischen Fortschritts in der computergesteuerten Logistik in letzter Zeit erheblich gesunken. Selbst wenn private Betriebsgesellschaften aufgrund der komparativen Vorteile der Bahnen keine Chance hätten, in den Markt einzutreten, sollte ihnen zumindest die Möglichkeit dazu nicht verboten werden. Der Druck des potentiellen Wettbewerbs hätte bereits den Vorteil, die Bahnen zu einem leistungsfähigen Verkehrsangebot herauszufordern. Voraussetzung für

[6] Der Tendenz zu „ruinösem" Wettbewerb im Transportsektor als Argument für staatliche Eingriffe wird bereits von *Willeke* (1977) widersprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

die Wirksamkeit solch potentiellen Wettbewerbs ist allerdings, daß die Bahnen ihre Doppelrolle als Betreiber der Schieneninfrastruktur und Anbieter von Transportleistungen nicht mißbrauchen.

III. Aushöhlung der gemeinwirtschaftlichen Transportleistungen?

Das Erfordernis der Daseinsvorsorge und damit verbundene gemeinwirtschaftliche Transportleistungen waren in der Vergangenheit ein zentrales Argument zur Rechtfertigung von gesetzlichen Marktzutrittsschranken im Verkehrsbereich. Staatlich regulierte bzw. öffentliche Unternehmen werden in der Regel mit der Bereitstellung sogenannter „gemeinwirtschaftlicher" Transportleistungen betraut. Dies bedeutet, daß sie auch dann tätig werden müssen, wenn die angebotenen Leistungen in einem Teilbereich des Unternehmens nicht kostendeckend sind. Als Beispiel wird häufig der Personennahverkehr genannt. Aber auch die regelmäßige fahrplanmäßige Bedienung von dünnbesiedelten Regionen wird häufig als Defizitquelle angesehen. Gegner einer Deregulierung des Angebots von Transportleistungen werden nun zu Recht argumentieren, daß die Finanzierung dieser Defizite aus Überschüssen anderer, lukrativer Unternehmensbereiche (sogenannte *interne Subventionierung*) im Wettbewerb nicht mehr stabil ist. Insbesondere entstehen Anreize für Marktneulinge, in die lukrativen Teilmärkte einzutreten und dem ursprünglichen Monopolisten die verlustbringenden Leistungen zu überlassen (sog. „Rosinenpicken").

Der Abbau interner Subventionen muß jedoch keineswegs gleichbedeutend mit dem Wegfall gemeinwirtschaftlicher Transportleistungen sein, falls die Last sozial erwünschter Subventionen im Wettbewerb sämtlichen Anbietern von Transportleistungen (eingesessenen Firmen und Marktneulingen) *gleichermaßen* auferlegt wird.[7] Eine erste Möglichkeit besteht darin, sämtliche Firmen zu verpflichten, einen bestimmten Bereich von Transportleistungen unter Kosten anzubieten. Beispielsweise könnte der Marktzutritt im Intercity-Busverkehr mit der Auflage gekoppelt werden, defizitäre Randgebiete zu bedienen.

Eine weitere (flexiblere) Möglichkeit besteht darin, eine *symmetrische Marktzutrittsbesteuerung* vorzunehmen.[8] Diese Umsatzsteuer kann hinsichtlich ihrer Sätze so gestaffelt werden, daß besonders förderungswürdige Transportleistungen subventioniert (d.h. negativ besteuert) werden, während die übrigen Leistungen einem normalen oder erhöhten Steuersatz unterliegen. Dieses Steuersystem behandelt alle Firmen gleich und vermeidet es somit, die Last sozial erwünschter Subventionierungen asymmetrisch der eingesessenen Firma aufzubürden. Gleichzeitig wird Marktzutritt in die lukrativen Teilmärkte

---

[7] *Knieps* (1987b).

[8] Hiervon zu unterscheiden ist der Fall, daß Marktneulinge die alteingesessene Firma für die Aufrechterhaltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen entschädigen müssen; vgl. hierzu *Knieps/Müller/von Weizsäcker* (1981), S. 147ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

möglich, ohne daß dem Marktneuling „Rosinenpicken" unterstellt werden kann. Da jedes Unternehmen, das in einem „förderungswürdigen" Teilmarkt tätig wird, Anspruch auf eine explizite umsatzabhängige Subventionierung (negative Steuer) hat, wird gleichzeitig ein Wettbewerbsprozeß um die Bereitstellung der subventionierten Leistungen in Gang gesetzt. Dies hat den Vorteil, daß die tatsächlichen minimalen Kosten der traditionell intern subventionierten Transportleistungen aufgedeckt werden. Der Subventionsbedarf gemeinwirtschaftlicher Transportleistungen wird schrumpfen, weil im Wettbewerb der jeweils kostengünstigste Verkehrsträger zum Zuge kommt.

Die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Transportleistungen aus einer Marktzutrittssteuer entspricht der Errichtung eines Subventionsfonds.[9] Jeder Anbieter — egal ob öffentliches oder privates Verkehrsunternehmen — muß eine (positive) Marktzutrittssteuer in diesen Fonds abführen, wenn er auf lukrativen Verkehrsmärkten anbietet, und er erhält eine Subvention, wenn er eine förderungswürdige Transportleistung anbietet.

C. Keine Beschränkung des intermodalen Wettbewerbs

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf das Angebot von Transportleistungen einzelner Verkehrsträger und nicht auf deren Beziehung untereinander. Die Märkte für Transportleistungen können jedoch nur funktionsfähig sein, falls weder die Bahnen noch deren Konkurrenz auf Straßen, im Wasser oder in der Luft daran gehindert werden, ihre komparativen Vorteile voll auszuschöpfen.

Traditionell werden Wettbewerbsbeschränkungen etwa im gewerbsmäßigen Straßenverkehr oder im Luftverkehr — zumindest zum Teil — mit dem Schutz der Bahn und deren besonderer Belastung durch das eigene Schienennetz gerechtfertigt. Hierzu zählen u. a. Mindesttarife und Höchstlastbestimmungen im Straßengüterfernverkehr und das Verbot des fahrplanmäßigen Intercity-Busverkehrs durch private Anbieter.

Die für Straßenverkehr, Luftverkehr und Schiffahrt erforderlichen Wegenetze werden im allgemeinen nicht von den Anbietern der Transportleistungen errichtet und unterhalten, sondern unterliegen dem Aufgabenbereich des Staates. Die Trennung der Bereitstellung der Wegeinfrastruktur und des Angebots von Transportleistungen ist hier die überwiegende Praxis. Anders dagegen verhält es sich im Eisenbahnbereich, wo typischerweise die Betreiber des Schienennetzes auch Transportleistungen anbieten. Verbundvorteile zwischen der Bereitstellung des Schienennetzes und dem Angebot von Beförderungsleistungen können bedeutsam sein, etwa bei der gleichzeitigen (interdependenten) Planung und Koordination der Investitionen in Schienenwege und

[9] *Blankart / Knieps* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Transportleistungen (rollendem Material). Daher erscheint eine strikte institutionelle Trennung von Infrastruktur und Betrieb (etwa durch Übertragung der Schienenwege in die Verantwortung des Bundes) ökonomisch nicht sinnvoll.[10]

Hiervon zu unterscheiden sind jedoch das Verbot des Marktzutritts im Bereich des Eisenbahntransports sowie die Wettbewerbsbeschränkungen bei den anderen Verkehrsträgern, die traditionell mit der besonderen Belastung der Bahnen durch das eigene Schienennetz gerechtfertigt werden.

Die Frage, ob die Bahnen als Anbieter von Transportleistungen tatsächlich stärker mit den Kosten der Wegeinfrastruktur belastet werden als etwa die Straßenbenutzer durch Treibstoffabgaben und Kfz-Steuern oder die Luftfahrtgesellschaften durch Landegebühren, erscheint im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht geklärt. Beispielsweise legt die Deutsche Bundesbahn noch immer keine transparente Trennungsrechnung vor, bei der die Kosten der Schienenwege überzeugend offengelegt werden, obwohl dies prinzipiell mit Hilfe der Grenzplankosten- und Deckungsbeitragsrechnung möglich wäre.[11] Falls eine zu starke Belastung der Bahn mit Wegeinfrastrukturkosten tatsächlich vorliegt, folgt hieraus jedoch nicht, daß der Wettbewerb um die Kunden von Transportleistungen zugunsten der Bahn eingeschränkt werden darf. Statt dessen sollte vielmehr eine symmetrische Belastung sämtlicher Transportleistungen mit Wegeinfrastrukturkosten durch Erhebung optimaler Benutzungsgebühren angestrebt werden.

D. Die Deregulierungserfahrungen im amerikanischen Transportsektor

Die Auswirkungen der Deregulierung der amerikanischen Transportmärkte können aus Platzgründen im folgenden nur kurz skizziert werden.[12]

Die Deregulierung des zwischenstaatlichen amerikanischen *Luftverkehrs* durch den Airline Deregulation Act des Jahres 1978 hat zu vermehrtem Marktzutritt geführt. Die Folge waren stark sinkende Tarife bei allerdings teilweise sinkender Beförderungsqualität (z. B. wegen höherer Auslastungsquoten) auf den Hauptstrecken, (teilweise) höhere Tarife auf den Nebenstrecken, sinkende Renditen sowie eine effizientere Streckenführung. Insgesamt gesehen wirkt sich die Deregulierung auf die Konsumenten aufgrund der im Durchschnitt sinkenden Tarife und vermehrter Preis-Qualitäts-Optionen positiv aus. Die weithin befürchtete schlechtere Versorgung der dünnbesiedelten Gebiete mit Flugverkehrsleistungen ist nicht zu beobachten. Einerseits sind die vermehrt

---

[10] Das gleiche Argument gilt im Telekommunikationsbereich, wo eine strikte Trennung zwischen Netzanbieter und Anbieter von Mehrwertdiensten ebenfalls ökonomisch nicht sinnvoll ist; vgl. *Knieps* (1989).

[11] *Knieps* (1988), S. 159ff. sowie *Boyer* (1987), *Müller* (1987).

[12] Eine ausführliche Darstellung findet der Leser in *Windisch* (Hrsg.) (1987) sowie *Horn/Knieps/Müller* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

auftretenden Commuter-Airlines in der Lage, ohne Subvention einen Teil dieses Marktes zu bedienen, andererseits reduziert der Übergang von Pauschalsubventionen zu einem Wettbewerb um die Subventionen für die Bedienung nicht lukrativer Strecken den Bedarf an öffentlichen Subventionen.[13] Die durchgeführten Deregulierungsmaßnahmen beziehen sich nur auf Marktzutritt und Tarifgestaltung. Die Regulierung der Flugsicherheit wird weiterhin von der Federal Aviation Association durchgeführt.

Diese positiven Deregulierungswirkungen sind zu beobachten, obwohl auch in den USA nicht sämtliche Asymmetrien zwischen alteingesessenen Firmen und Marktneulingen beseitigt worden sind. So scheiterte das Experiment der Versteigerung von Landerechten durch die Federal Aviation Association im Jahre 1982 bereits nach sechs Wochen am Widerstand der alteingesessenen Fluggesellschaften.[14]

Die Deregulierung des zwischenstaatlichen amerikanischen *Intercity-Bus-Verkehrs* durch den Bus Regulatory Reform Act vom Jahre 1982 bewirkte einen verstärkten Wettbewerb, der zu einem vermehrten Marktzutritt vor allem kleinerer Busfirmen geführt hat. Die Folge sind sinkende Tarife auf vielbefahrenen Strecken und steigende Tarife auf wenig befahrenen Strecken. Hinzu kommen verschiedene Streckenstillegungen, deren Ausmaß jedoch teilweise durch gezielte offene Subventionen von seiten der Kommunen begrenzt wurde.

Obwohl Busbahnhöfe im Linienbusverkehr eine wichtige Rolle einnehmen und in einem gewissen Ausmaß irreversible Kosten darstellen, haben sie bisher als Marktzutrittsschranke keine wesentliche Rolle gespielt. Die Märkte für Linienbustransporte sind funktionsfähig. Insgesamt gesehen wirkte sich der Wettbewerb auf die Konsumenten aufgrund der gesunkenen Tarife auf vielen Strecken positiv aus. Dem steht eine Benachteiligung des Verkehrs in dünnbesiedelten Gebieten wegen der fehlenden internen Subventionierung gegenüber. Die Einführung einer Marktzutrittssteuer als Substitut für die instabile interne Subventionierung wurde nicht erwogen.[15]

Im zwischenstaatlichen amerikanischen *Straßengüterverkehr* hat der Motor Carrier Act vom Jahre 1980 zu einem vermehrten Marktzutritt geführt. Die Folge waren sinkende Tarife, sinkende Renditen sowie eine effizientere Streckenführung. Dabei fielen die Zahl der gehandelten Lizenzen sowie deren Wert beträchtlich. Insgesamt gesehen ist eine schlechtere Versorgung der dünnbesiedelten Gebiete mit Leistungen des Straßengüterverkehrs nicht zu beobachten. Die Märkte für Straßengütertransporte sind funktionsfähig. Insgesamt gesehen wirkte sich die Deregulierung für die Kunden positiv aus. Die Marktaustritte und Konkurse sind nicht als ruinöse Konkurrenz, sondern vielmehr als übliche

---

[13] Vgl. hierzu *Knieps* (1987a) und die dort zitierte Literatur.

[14] *Bailey / Graham / Kaplan* (1983).

[15] United States Senate (1984); Intercity Commerce Commission (1984).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Folge der Konkurrenz in einem Markt mit starkem intra- und intermodalen Wettbewerb zu interpretieren.[16]

Der Staggers Act von 1980 hat größere Flexibilität bei der Tarifgestaltung der Eisenbahnen — insbesondere bei Transporten für Großabnehmer — gebracht. Statt einer Mindestpreistarifierung ist man in Bereichen mit von der Bahn abhängigen Verladern (für Kohle, Erze, Getreide und andere Massengüter) auf eine Maximaltarifierung übergegangen.

Diese erhöhte Flexibilität der Eisenbahnen bei der Tarifgestaltung hat dazu beigetragen, daß diese Unternehmen ihre finanzielle Situation erheblich verbessern konnten, ohne ihren Anteil am Transportmarkt zu gefährden. Zwar führten Gebührenerhöhungen für einige Güterarten zu Auftragseinbußen. Durch Tarifsenkungen und größere Flexibilität bei anderen Gütern konnten die Eisenbahnen jedoch wieder Marktanteile vom Straßengüterverkehr zurückgewinnen. Außerdem kam es — insbesondere im Nordosten der USA — zu einer Bereinigung des Streckennetzes durch Fusionen und Koordinierungsabkommen zwischen einigen Eisenbahngesellschaften. Die Aufhebung des Kontrahierungszwangs führte zur Aufgabe verschiedener unrentabler Linien. Neben der Verkleinerung des Streckennetzes sind auch Veränderungen im Betrieb der Eisenbahnen eingetreten. So ist die Bedienungshäufigkeit der Güterzüge geringer, die Länge der Güterzüge größer und der Personalbestand abgebaut worden. Eisenbahngesellschaften haben auch damit begonnen, Binnenschifffahrts- und Straßengütertransporte anzubieten.[17]

Diese Verminderung der Regulierungsintensität ist jedoch nicht gleichzusetzen mit freiem Marktzutritt in die Eisenbahntransportmärkte. Insbesondere sind die verschiedenen Eisenbahngesellschaften seit dem Staggers Act nicht mehr verpflichtet, sich gegenseitig ihre Streckennetze zur Verfügung zu stellen.[18]

E. Lehren für den europäischen Transportmarkt

In jüngster Zeit sind auch auf den europäischen Transportmärkten Liberalisierungstendenzen zu beobachten. So ist etwa im Straßengüterverkehr der Bundesrepublik der Preisbildungsspielraum durch Vergrößerung der Tarifmargen und Erleichterung der Genehmigungsverfahren erweitert worden, und der grenzüberschreitende gewerbliche Personenverkehr ist bereits weitgehend dereguliert. Ferner wurde durch den Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft im Dezember 1987 eine schrittweise Öffnung der Luftverkehrsmärkte beschlossen.

---

[16] *Bailey* (1985); OECD (1985).

[17] *Boyer* (1987), S. 276ff.

[18] *Boyer* (1987), S. 280. Vor dem Staggers Act konnte die Interstate Commerce Commission mit Hilfe der Anschlußzwangsverordnungen die gegenseitige Nutzung aller Streckennetze im Interesse eines landesweiten Eisenbahnnetzes sicherstellen: ebd.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In Zukunft sollen die strikten bilateralen Kapazitätsaufteilungen gelockert werden, die Möglichkeiten von genehmigungsfreien Sondertarifen erheblich erweitert werden sowie mehr als eine Fluggesellschaft pro Land den internationalen Verkehr bedienen dürfen (sog. „multiple designation"). Ferner soll das Kabotageverbot im See-, Straßen- und Luftverkehr eingeschränkt werden. Dennoch sind die europäischen Transportmärkte noch weit von einer wettbewerblichen Organisation mit freiem Marktzutritt, freier Preisbildung und unverzerrter intermodaler Verkehrsaufspaltung entfernt.

Inzwischen wird bereits auf die Grenzen einer Liberalisierung der Transportmärkte hingewiesen. Insbesondere wird befürchtet, daß eine umfassende Deregulierung der Märkte für Transportleistungen letztlich nicht zu Wettbewerb, sondern zu Kartellierung und damit verbundenen überhöhten Preisen führe.[19] Die jüngste Konzentrationswelle im amerikanischen Transportsektor läßt selbst in den USA die Forderung nach einer Re-Regulierung aufkommen.[20]

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Transportmärkte durchaus funktionsfähig sind. Voraussetzung hierfür ist allerdings der freie und gleiche Zugang sämtlicher Marktteilnehmer zur Wegeinfrastruktur. So zeigen die Erfahrungen im amerikanischen Flugverkehr, daß ein bevorzugter Zugang zu knappen Landerechten zu einer Beeinträchtigung des Wettbewerbsprozesses führen kann — und damit verbundenen Möglichkeiten von Überschußgewinnen —, falls die Marktneulinge auf ungünstigere Flugzeiten oder (entsprechend der Nachfragestruktur) ungünstigere Flughäfen ausweichen müssen. Dies kann auch dazu führen, daß alteingesessene Firmen eher in der Lage sind, sich optimale Netzstrukturen (z. B. Drehscheiben) aufzubauen. Obwohl die Netzbildung im Luftverkehr somit die Auswirkungen ungleichen Zugangs zu den Landerechten verstärken kann, darf hieraus nicht gefolgert werden, daß der Aufbau von Netzen an sich bereits eine Marktzutrittsschranke darstellt.

Insoweit Landerechte nicht frei gehandelt werden können, entstehen ferner Anreize, sich über den Weg der Fusionen Zugang zu begehrten Landerechten zu beschaffen. So war die Fusion zwischen Eastern Airlines und New York Air gerade dadurch motiviert, durch Hortung der Landerechte eine monopolähnliche Position für Flüge zwischen Boston und Florida zu erhalten.[21] Die Ausschöpfung von Netzvorteilen spielte dagegen keine signifikante Rolle. Die ordnungspolitische Lösung zur Erreichung eines effizienten Luftverkehrsmarktes besteht daher in einer Beseitigung des asymmetrischen Zugangs zu Landerechten und nicht in einer Re-Regulierung des Marktes für Luftverkehrsleistungen. Die jüngsten Entwicklungen in den USA, Landerechte zum Verkauf freizugeben, kann als ein Schritt in die richtige Richtung angesehen werden.

---

[19] *Sørensen* (1988), S. 44 f.

[20] Vgl. hierzu z. B. Business Week, Cover Story: Is Deregulation Working? 22. Dezember 1986, S. 48 - 53.

[21] Vgl. Die Zeit, Nr. 24, 28. März 1986, S. 29.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Als weitere Grenze einer Liberalisierung der Transportmärkte gilt die Gefahr einer Überbelastung der Infrastruktur bei weiterem Verkehrswachstum. Solche Infrastrukturprobleme (z. B. Überbelastung der Flughäfen) werden inzwischen auch als ein wesentlicher Nachteil der amerikanischen Deregulierung angesehen.[22] Insoweit die Deregulierung des Luftverkehrs eine Überbelastung der Flughafenkapazitäten hervorzurufen droht, besteht die ordnungspolitische Lösung ebenfalls nicht in einer Beschränkung des Marktzutritts zur Streckenbedienung, sondern in der Erhöhung der Knappheitspreise für Landerechte (sowie dem langfristigen Ausbau von Flughafenkapazitäten).

Der Übergang zu einem freien Handel der Landerechte — bei dem sämtliche Marktteilnehmer gleichbehandelt würden — hat im Gegensatz zu einer administrativen Zuteilung zusätzlich den Vorteil, daß die Landerechte typisch denjenigen Flügen zufallen, die die größte soziale Wohlfahrt erzeugen. Da die begehrtesten Flüge die höchsten Einnahmen erzielen können, sind sie auch in der Lage, den höchsten Preis für ein Landerecht zu zahlen. Solche Flüge könnten sowohl von eingesessenen Fluggesellschaften als auch von potentiellen Wettbewerbern angeboten werden.[23] Auch die kleinen Fluggesellschaften sind dann in der Lage, den Kauf von Landerechten zu finanzieren, wie das sechswöchige Experiment der Federal Aviation Association in den USA im Jahre 1982 zeigte.

Die Diskussion um die Möglichkeiten einer Liberalisierung der europäischen Transportmärkte ist zweifellos auch von unterschiedlichen Interessenstandpunkten geprägt. Zu den möglichen Verlierern auf nationaler Ebene zählen etwa die alteingesessenen Transportfirmen, die bei einer umfassenden Streckenderegulierung den Verlust ihrer Lizenzrenten befürchten müssen und deshalb das Gespenst des ruinösen Wettbewerbs herbeireden. Ein weiteres Beispiel für kontroverse Interessen auf der EG-Ebene ist etwa im Luftverkehr die Befürchtung vor allem der südlichen Länder, daß der freie Marktzutritt auch ausländischer Gesellschaften sowie der Wegfall staatlicher Subventionen zu einer Verdrängung der heimischen nationalen Fluggesellschaft führen könnte. Es bleibt dennoch zu hoffen, daß die Bestrebungen in Richtung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes bis 1992 auch zu einer umfassenden Liberalisierung der europäischen Transportmärkte führen werden und nicht lediglich zu einer Harmonisierung der traditionellen Regulierungen.

Literatur

Bailey, E. (1973): Economic Theory of Regulatory Constraint. Lexington, Mass.

Bailey, E./*Graham*, D./*Kaplan*, D. (1983): Deregulating the Airlines. An Economic Analysis. Civil Aeronautics Board. Washington DC.

[22] Vgl. *Sørensen* (1988), S. 44f.

[23] Analoge Betrachtungen lassen sich auf die Umweltökonomie in der Diskussion zwischen Standards und Emissionspreisen anwenden.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bailey, E. (1985): Economic Deregulation in the United States: Transportation and Communications. Unveröffentlichtes Diskussionspapier.

Bain, J. S. (1956): Barriers to New Competition. Cambridge, Mass.

Baumol, W. J. / *Panzar*, J. C. / *Willig*, R. D. (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York.

Blankart, Ch. B. / *Knieps*, G. (1989): Grenzen der Deregulierung im Telekommunikationsbereich? Die Frage des Netzwettbewerbs, in: *Seidenfus*, H. St. (Hrsg.): Deregulierung — eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft. Berlin, S. 149-172.

Boyer, K. (1987): Privatisierung der Eisenbahnen in den USA und Kanada, in: *Windisch*, R. (Hrsg.): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen, S. 245-308.

Braeutigam, R. R. (1979): Optimal Pricing with Intermodal Competition, in: American Economic Review 69, S. 38-49.

Chadwick, E. (1859): Results for Different Principles of Legislation and Administration in Europe, in: Journal of the Royal Statistical Society, Bd. 22, S. 381 ff.

Demsetz, H. (1968): Why Regulate Utilities?, in: Journal of Law and Economics, Bd. 11, S. 55-66.

Drude, M. (1976): Sanierung der DB durch Privatisierung: Eine Problemskizze, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 47, S. 195-221.

Hamm, W. (1980): Regulated Industries: Transportation, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 136, S. 576-592.

Hamm, W. (1984): Mehr Markt im Verkehr. Hrsg. vom Kronberger Kreis, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V.

Horn, M. / *Knieps*, G. / *Müller*, J. (1988): Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden.

Intercity Commerce Commission, U.S. Department of Transportation (1984): The Intercity Bus Terminal Study. Washington.

Kahn, A. E. (1971): The Economics of Regulation: Principles and Institution. New York.

Kahn, A. E. (1983): Deregulation and Vested Interest: The Case of Airlines, in: *Noll*, R. G. / *Owen*, B. M. (Hrsg.): The Political Economy of Deregulation. American Enterprise Institute. Washington DC.

Knieps, G. (1987a): Deregulierung im Luftverkehr — Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie und ihre Auswirkungen im Linienverkehr. Tübingen.

Knieps, G. (1987b): Zur Problematik interner Subventionierung in öffentlichen Unternehmen, in: Finanzarchiv N.F., Bd. 45, S. 268-283.

Knieps, G. (1988): Kostenrechnung öffentlicher Unternehmen, in: Die Unternehmung, Heft 2, S. 155-160.

Knieps, G. (1989): Telecommunications Policy — Assessing Experience in the US. Japan and Europe and its Implications for the Completion of the Common Market, in:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Giersch, H. (Hrsg.): Services in World Economic Growth. Symposium 1988. Tübingen, S. 173-189.

Knieps, G./*Müller*, J./*Weizsäcker*, C. C. von (1981): Die Rolle des Wettbewerbs im Fernmeldebereich. Baden-Baden.

Morrison, S. A./*Winston*, C. (1985): The Welfare Effects of Airline Deregulation. Unveröffentlichtes Diskussionspapier. The Brookings Institution, Washington DC.

Müller, J. (1983): Air Transport and its Regulation in West Germany, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139, S. 506-526.

Müller, J. (1987): Möglichkeiten der Privatisierung im Bereich der Deutschen Bundesbahn, in: *Windisch*, R. (Hrsg.): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen, S. 309-369.

OECD (1985): Economic Surveys, United States. Paris.

Panzar, J. C. (1983): Regulatory Theory and the U.S. Airline Experience, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139, S. 490-505.

Sørensen, F. (1988): Deregulierung und Privatisierung im Verkehrs- und Nachrichtenwesen — Luftverkehr —, Kommission der EG, Brüssel, in: *Vogel*, O. (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung. Köln, S. 38-46.

United States Senate (1984): Hearing before the Subcommittee on Surface Transportation, Oversight of the Bus Regulatory Reform Act of 1982, Serial No. 98-47. U.S. Government Printing Office, Washington.

Weizsäcker, C. C. von (1980): Barriers to Entry: A Theoretical Treatment. Berlin/Heidelberg/New York.

Willeke, R. (1977): „Ruinöse Konkurrenz" als verkehrspolitisches Argument, in: Ordo 28, S. 155-170.

Windisch, R. (Hrsg.) (1987): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation. Tübingen.

Winston, C. 1985): Conceptual Developments in the Economics of Transportation — An Interpretative Survey, in: Journal of Economic Literature, 23, S. 57-94.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 6
Geld- und Währungspolitik

Leitung: Heidi Schelbert-Syfrig, Zürich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Währungsreform in Westdeutschland im Jahre 1948. Einige ökonomische Aspekte

Von *Christoph Buchheim,* München

Es ist eine bekannte Tatsache, daß die Rüstungsfinanzierung des Dritten Reiches während des Zweiten Weltkrieges direkt zur Aufblähung der Geldmenge führte. So stieg als Folge der Kreditgewährung der Reichsbank an das Reich der Banknotenumlauf von knapp 12 Mrd. RM 1939 auf 56 Milliarden im März 1945. Und da die Banken gehalten waren, ihre Kundeneinlagen auf dem Kreditwege dem Reich zur Verfügung zu stellen, die Einlagen jedoch von den Kunden aus gesehen höchst liquide blieben, brachte auch diese Form der Verschuldung des Reiches keine Verringerung der Geldmenge. Vielmehr erhöhte sie sich aufgrund des enormen Wachstums der Bankeinlagen als Folge des Konsumgütermangels und der Preiskontrolle bis Herbst 1944 um mehr als 100 Mrd. RM.[1] Der Steigerung der Geldmenge auf ein Vielfaches ihres Vorkriegsvolumens stand aber bei Kriegsende ein stark geschrumpftes reales Sozialprodukt gegenüber. Die trotz behördlicher Preisreglementierung stattgehabte, allerdings recht bescheidene Preisniveauerhöhung konnte die Diskrepanz bei weitem nicht ausfüllen.[2] Da das herrschende Preisregime aber von den Besatzungsmächten übernommen wurde, gehörte zu den Grundtatsachen, die die wirtschaftliche Situation Deutschlands in der ersten Nachkriegszeit prägten, die zurückgestaute Inflation.

Bereits während des Krieges, erst recht aber unmittelbar danach wurde auf deutscher Seite lebhaft über eine Währungsreform diskutiert. Im Gegensatz hierzu herrschten bei den Alliierten, die ja nach der Niederlage Deutschlands allein über die Durchführung einer solchen Reform zu entscheiden hatten, zunächst Desinteresse und Ablehnung vor. Die Diskussion im Alliierten Kontrollrat über einen noch 1945 von den Amerikanern vorgelegten Reformplan verlief dementsprechend im Sande.[3] Aber schon zu einem zweiten, ebenfalls auf amerikanischer Seite im Frühjahr 1946 ausgearbeiteten Währungsreform-

---

[1] Wenn nicht anders angegeben, finden sich die Belege zu den Aussagen des Textes in *Buchheim,* C.: Die Währungsreform 1948 in Westdeutschland, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 36 (1988), S. 189ff.

[2] *Grünig,* F.: Die Wirtschaftstätigkeit nach dem Zusammenbruch im Vergleich zur Vorkriegszeit, in: DIW: Die deutsche Wirtschaft zwei Jahre nach dem Zusammenbruch. Berlin 1947, S. 68ff.

[3] *Gottlieb,* M.: Failure of Quadripartite Monetary Reform 1945-1947, in: Finanzarchiv N.F. 17 (1956), S. 403.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

projekt entwickelten sich ernsthafte interalliierte Verhandlungen. Es war dies der nach den Anfangsbuchstaben seiner Hauptautoren Gerhard Colm, Joseph Dodge und Raymond Goldsmith benannte CDG-Plan.

Nach diesem Plan sollten alle monetären Forderungen und Verbindlichkeiten im Verhältnis 10:1 abgewertet werden. Davon ausgenommen waren lediglich Löhne, Mieten und Steuern, die in gleicher Höhe wie bisher in neuem Geld weiterzuzahlen seien, sowie die Reichsschuld, die annulliert würde. Statt ihrer würden Finanzinstitute neue Staatsschuldtitel zum Ausgleich ihrer — reduzierten — Passiva erhalten. Als zweiter Schritt nach der Zusammenlegung der Geldvermögen war ein Lastenausgleich vorgesehen. Im übrigen wurde die Streichung der Überliquidität ihrer Blockierung vorgezogen, um ständigem Druck auf Freigabe der Guthaben vorzubeugen. Weiter empfahlen die Autoren des Plans eine baldige Durchführung der Währungsreform, da sonst die Repudiation der Reichsmark drohe, sowie die Zulassung einer Preisniveauerhöhung nach der Reform um 20 v.H., um die Folgen der gesunkenen Produktivität auszugleichen. Die Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung sei erforderlich, solange die Versorgung mit notwendigen Gütern gering sei; es wurde jedoch angenommen, daß die Währungsreform zu ihrer raschen Beseitigung beitrüge.[4]

Kritik am ökonomischen Gehalt des CDG-Plans kam vor allem von den Briten. Ihrer Meinung nach sollte vor einer Währungsreform zunächst die Preisstruktur bereinigt und den gestiegenen Produktionskosten angepaßt werden, u. a. um auf diese Weise die öffentlichen Subventionen, insbesondere für die Grundstoffindustrie, die den Haushalt der britischen Zone sehr belasteten, abbauen zu können und den Budgetausgleich sicherzustellen. Das aber würde zu einer Preissteigerung von durchschnittlich 50 bis 100 v.H. führen. Zweitens stießen sich die Briten an der vorgesehenen Schärfe des Geldschnitts. Damit beschwöre man die Gefahr herauf, daß Preise und Löhne nicht auf angemessenem Niveau gehalten werden könnten, sprich, daß eine Deflationskrise ausgelöst würde. Sie argumentierten, eine wesentlich geringere Abwertung könnte sich als ausreichend erweisen, was natürlich auch dem Wunsch nach einer Anpassungsinflation im Vorfeld entsprach. Und drittens sollte man überlegen, ob nicht doch die Blockierung der überschüssigen Geldmenge ihrer Streichung vorzuziehen sei, da ansonsten das Vertrauen der Geldhalter unnötig stark erschüttert werde.

Insgesamt muß man feststellen, daß die britischen Gegenvorschläge stark keynesianisch inspiriert waren. Ob mit ihnen allerdings das Ziel einer stabilen, funktionstüchtigen Währung in einem auf mittlere Sicht marktwirtschaftlich ausgerichteten Umfeld erreicht worden wäre, erscheint zweifelhaft. Denn die erfolgreiche Anwendung Keynesscher Rezepte setzt die Existenz marktwirtschaftlicher Strukturen wohl voraus, wohingegen es gerade das Ziel der

[4] Der CDG-Plan ist abgedruckt in *Möller*, H.: Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945-1948. Basel u. a. 1961, S. 214ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Währungsreform war, diese zu schaffen. Hatte doch die zurückgestaute Inflation einerseits den allgemeinen Kollaps der Märkte zur Folge, andererseits dort, wo es noch etwas zu den legalen Preisen zu kaufen gab, generelle Übernachfrage. Die Symptome einer Engpaßökonomie[5] waren unübersehbar, und das Verhalten der Menschen hatte sich daran angepaßt. Um zur Marktwirtschaft zurückzukehren, mußte also eine grundsätzliche Verhaltensänderung bewirkt werden. Die Theorie der rationalen Erwartungen legt nahe, daß dazu ein radikaler Regimewechsel am besten geeignet ist.[6] Die Erwartungen mußten schockartig umgestellt, dann aber möglichst stabil gehalten werden. So gesehen war die Streichung der überschüssigen Geldmenge tatsächlich besser als ihre Blockierung, die ja noch Hoffnungen auf eine eventuelle Wiederfreigabe ließ. Und geringere Liquidität nach der Währungsreform war besser als größere, weil Liquidität immer auch eine Pufferfunktion hat und also Abwarten ermöglicht. Den amerikanischen Vorstellungen von einer Währungsreform mußte demnach der Vorzug vor den britischen gegeben werden. Das geschah denn auch in den Kontrollratsverhandlungen in der zweiten Jahreshälfte von 1946, in denen man sich schnell auf wesentliche Elemente des CDG-Plans einigte.

Für die Westmächte ziemlich überraschend legte die Sowjetunion jedoch ihr Veto ein gegen die zentrale Herstellung der neuen Banknoten in der im amerikanischen Sektor Berlins gelegenen Reichsdruckerei. Statt dessen verlangte sie einen zweiten Druckort in ihrem Besatzungsgebiet und schlug dafür Leipzig vor. Während Engländer und Franzosen zu einem Zugeständnis an die Russen in dieser Frage bereit waren, lehnten die Amerikaner das sowjetische Ansinnen aus Sicherheitsgründen beharrlich ab. Sie sahen darin nicht mehr als einen Ausdruck prinzipieller Verzögerungstaktik, da die Sowjets an einer Währungsreform aus materiellen und ideologischen Gründen in Wirklichkeit nicht interessiert seien. Vermutlich hatten sie mit dieser Einschätzung sogar recht. Das würde erklären, warum die Sowjets Anfang 1948 bei einem von den Amerikanern deutlich als letzten deklarierten Versuch, doch noch eine Einigung über eine Währungsreform für ganz Deutschland zu erreichen, und in Kenntnis der Tatsache, daß die USA schon über einen Bestand neu gedruckter Banknoten für eine andernfalls auf die Westzonen beschränkte Währungsumstellung verfügten, ihre Forderung sang- und klanglos fallen ließen. Offenbar war ihnen, wenn sie schon eine Währungsreform nicht ganz verhindern konnten, eine solche für alle vier Zonen lieber als eine separate für Westdeutschland allein. Die ihnen dadurch zufallende Mitsprachemöglichkeit in Sachen der gemeinsamen Währung hätte den Russen nämlich erhebliche Einflußmöglichkeiten auf die Wirtschaft in den Westzonen eröffnet. Genau dies wurde aber auch den Amerikanern schlagartig klar, als im Kontrollrat die vierzonale Währungsre-

[5] Der hier zugrunde gelegte Begriff der Engpaßökonomie entspricht demjenigen von *Kornai,* J.: Economics of Shortage. Amsterdam u.a. 1980.

[6] Vgl. *Gundlach,* E.: Währungsreform und wirtschaftliche Entwicklung: Westdeutschland 1948. Institut für Weltwirtschaft, Arbeitspapier 286. Kiel 1987, S. 14f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

form in greifbare Nähe zu rücken schien. Und sie erkannten, daß sie daran angesichts der Veränderungen der europäischen Lage im Zeichen des Kalten Krieges und der ins Auge gefaßten Weststaatsgründung in Deutschland keinerlei Interesse mehr haben konnten. Also wurde in der ersten Märzhälfte das Ruder herumgeworfen und General Clay angewiesen, sich aus den Verhandlungen um eine gemeinsame Währungsreform zurückzuziehen. Vor der Umsetzung dieses Beschlusses in die Praxis und damit vor dem Odium, für das Scheitern einer vierzonalen Währungsreform und somit für die Vertiefung der Spaltung Deutschlands verantwortlich zu sein, wurden die Amerikaner allerdings durch den Auszug der Sowjets aus dem Kontrollrat am 20. März 1948 bewahrt. Denn damit war der Weg zu einer auf Westdeutschland beschränkten Währungsreform frei.

Die Wirtschaft Westdeutschlands verharrte wegen der Uneinigkeit der Alliierten also nach Beendigung des Krieges gut drei Jahre in einer Art Zwischenzustand ohne effektives Geldwesen und ohne funktionierende Märkte, aber auch ohne daß die dauerhafte Einführung einer sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaft geplant war. Vielmehr lebte man, da schon früh Informationen über die Tatsache alliierter Besprechungen der Frage einer Währungsreform durchsickerten,[7] in der ständigen Erwartung eines über kurz oder lang erfolgenden Geldschnitts, der zur Wiedererrichtung eines effizienten Preissystems und zur Wiederaufnahme der Allokation über Märkte führen würde. Das ist wichtig, weil es zur Erklärung beiträgt, warum Unternehmen, ohne durch staatlichen Befehl dazu gehalten zu sein, trotz allem in begrenztem Umfang überhaupt noch produzierten.

Die zurückgestaute Inflation beraubte das Geld eines Großteils seiner normalen Funktionen und schuf in weiten Bereichen eine Tauschwirtschaft.[8] Das Vertrauen in die umlaufende Reichsmark war verschwunden, so daß man kaum mehr freiwillig bereit war, zu den legalen Preisen Waren nur gegen Geld abzugeben. Daher entwickelte sich ein Schwarzer Markt mit einem um ein Vielfaches höheren Preisniveau, der vor allem beim Handel zwischen Privaten eine Rolle spielte. Im Unternehmenssektor dagegen wurde häufig für eine Leistung eine reale Gegenleistung verlangt. Zwar war das im Krieg ergangene Verbot von Kompensationsgeschäften in bewirtschafteten Waren ausdrücklich durch Kontrollratsgesetz bestätigt worden, aber in der Praxis wurde nur selten rigoros dagegen vorgegangen. Kompensationen waren das Öl, das die Wirtschaft überhaupt am Laufen hielt, da sie oft die einzige einigermaßen verläßliche Methode darstellten, betriebsnotwendige Inputs zu bekommen.

---

[7] Siehe z. B.: Was setzt die Neuordnung des Geldes voraus?, in: Wirtschafts-Zeitung, 24. 5. 1946; Also doch . . ., in: Die Zeit, 30. 5. 1946; Aus Zehn mach' Eins. Betrachtungen zum amerikanischen Geldplan, in: Wirtschafts-Zeitung, 1. 11. 1946.

[8] *Mendershausen,* H.: Prices, Money and the Distribution of Goods in Postwar Germany, in: AER 39 (1949), S. 652ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Das galt etwa für die Arbeitskraft. Um Arbeiter zu erhalten, genügte es damals nicht mehr, den offiziellen Geldlohn zu bezahlen. Obwohl erst der Nachweis eines Arbeitsplatzes zum Empfang einer entsprechenden Lebensmittelkarte berechtigte, sahen sich die Arbeitgeber offenbar genötigt, einen zusätzlichen Stimulus zur Arbeitsaufnahme in Form von Güterprämien zu schaffen. Allerdings konnte der so bereitgestellte Anreiz einen in funktionstüchtigem Geld ausbezahlten Lohn nur unvollkommen ersetzen. Denn was bedeuteten schon, trotz ihres relativ hohen Tauschwerts, 15 Paar Strümpfe im Jahr oder zwei Glühbirnen pro Monat im Vergleich zu den Kaufmöglichkeiten, die ein normaler Geldlohn bot, zumal noch Aufwand für die Suche eines geeigneten Tauschpartners anfiel. Das trug, neben betrieblichen Unzulänglichkeiten, zweifellos dazu bei, daß die wöchentliche Arbeitszeit kaum je die offiziell vorgegebenen 48 Stunden erreichte. Außerdem waren die Fehlzeiten sehr erheblich. Die gewonnene „Freizeit" wurde für Hamsterfahrten, Schwarzmarktaktivitäten und Eigenproduktion verwendet, alles Tätigkeiten, die als Ausdruck stark gestiegener Transaktionskosten interpretiert werden können. Dazu kam, daß aufgrund der geringen Teilbarkeit der gewährten Prämien eine Differenzierung nach Leistung meist unterbleiben mußte, so daß die bloße Anwesenheit während der Arbeitszeit zum Hauptkriterium dafür wurde, ob jemand in ihren Genuß kam oder nicht. Abgesehen von der mangelhaften Ernährung war sicher auch das ein wichtiger Grund für die sehr niedrige Stundenproduktivität der Arbeiter. Alle genannten Faktoren zusammen bewirkten, daß das Produktionsergebnis je Beschäftigten in der Industrie der Bizone noch im zweiten Quartal 1948 um mehr als die Hälfte unter seinem Vorkriegsniveau lag.[9]

Das Kompensationssystem führte bei den Unternehmen aber auch direkt zu erhöhtem Aufwand. So waren die mit dem Eintausch von Inputgütern gegen die im eigenen Betrieb hergestellten Produkte verbundenen Transaktionskosten wesentlich höher als bei Käufen auf funktionierenden Märkten. Mußte doch infolge des Ausfalls von Geld als allgemeines Tauschmedium das Angebot letztlich auf einen Nachfrager treffen, der gleichzeitig das zu liefern imstande war, was der Anbieter für seine Produktion brauchte. Das war häufig im rein bilateralen Tausch unmöglich. Man mußte ganze Kompensationsketten organisieren. Dadurch kam zwar wiederum ein Element der Multilateralität ins Spiel. Aber im Unterschied zum Tausch gegen Geld, bei dem wegen der allgemeinen Akzeptanz des Geldes diese Multilateralität sich gleichsam automatisch und unintentional einstellt, bedurfte das im Rahmen der Kompensationswirtschaft eines erheblichen Such- und Organisationsaufwandes.

Außer den Transaktionskosten waren die Kosten für die Kalkulation des Gewinns der unternehmerischen Tätigkeit stark gestiegen. Denn das Geld war nicht nur als Tauschmedium ungeeignet geworden, sondern auch die in diesem Geld ausgedrückten legalen Preise entsprachen nicht mehr den richtigen

[9] Wirtschaft und Statistik N.F. 1 (1949/50), S. 372.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wertrelationen der Güter.[10] Bei Kompensationsgeschäften spielten die offiziellen Preise hauptsächlich für Buchungszwecke eine Rolle, und deshalb bezahlte man gewöhnlich dort, wo die Tauschäquivalente mit ihnen nicht übereinstimmten, den Saldo in Reichsmark.[11] Lag darin schon ein Mehraufwand, da die Feststellung der Tauschwerte nicht von der Kalkulation auf der Basis der legalen Preise entband, so waren die Kosten für die Berechnung des echten Unternehmensgewinns prohibitiv. Hätte dies doch die Kenntnis der Tauschrelationen nicht nur sämtlicher Output- zu sämtlichen Inputgütern, sondern auch diejenigen der Output- zu allen in Frage kommenden Konsumgütern erfordert.

Die hohen Transaktions- und Kalkulationskosten verringerten an sich bereits das Spektrum gewinnbringender Produktions- und Verkaufsaktivitäten der Unternehmen ganz entscheidend.[12] Die praktische Unmöglichkeit der Gewinnermittlung andererseits schloß jegliche komplexere Unternehmensentscheidung und dazu gehörige Anstrengungen von vornherein aus. Das galt etwa für Investitionen zur Umsetzung von Innovationen, aber auch die Produktion, wie sie normalerweise für bestimmte Märkte erfolgt, war hiervon betroffen.[13] Weil daher das Gewinnziel auf die kurze Frist durch das Überlebensziel ersetzt wurde,[14] lohnte sich im Grunde genommen für Unternehmen lediglich noch die Produktion für den Eigenbedarf im weitesten Sinne des Wortes, und das auch nur deshalb, da mit einer Währungsreform und damit der Wiedererrichtung von Märkten gerechnet werden konnte. Die oben erwähnte Bedeutung des Wartens auf eine als sicher angenommene künftige Währungsreform liegt also genau darin, daß die Bewahrung seines Betriebs für die Zeit nach der Reform für jeden Unternehmer ein erstrebenswerter Zweck wurde. Dadurch aber war auch der betriebsinterne Wiederaufbau und die Verbesserung der Produktionsvoraussetzungen, auf die damals viel Energie verwendet wurde,[15] sinnvoll. Dazu gehörte die Durchbringung des Arbeiterstamms und der Erhalt des Kundenkreises. Das heißt, eine gewisse Produktion für den Absatz außerhalb des Unternehmens war notwendig. Denn zum einen brauchte man Güter, um sie in Kompensationsgeschäften gegen Inputs und die Güterprämien für die Arbeiterschaft einzutauschen. Zum anderen mußte man aber auch bestimmte Mengen gegen Reichs-

---

[10] Vgl. für die Wichtigkeit des Geldes als Recheneinheit *Niehans*, J.: The Theory of Money. Baltimore u.a. 1978, S. 118ff.

[11] *Mendershausen*, S. 656.

[12] *Richter*, R.: Geldtheorie. Vorlesung auf der Grundlage der allgemeinen Gleichgewichtstheorie und der Institutionenökonomie. Berlin u.a. 1987, S. 79f.

[13] Vgl. hierzu die Aussage Walter Euckens, daß ohne Rechenmittel als Lenkungsinstrument die Produktion überhaupt nicht zu steigern sei; Institut für Zeitgeschichte, Archiv, Depositum Hans Möller: Sonderstelle Geld und Kredit, Protokoll der Sitzung am 6. 11. 1947.

[14] *Carlin*, W.: Economic Reconstruction in Western Germany, 1945-55. Unveröffentlichtes Manuskript, S. 29ff.

[15] Aussichten deutscher Handelspolitik, in: Handelsblatt, 22. 12. 1947.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mark verkaufen, um sich bei den Kunden im In- und vor allem im Ausland in Erinnerung zu halten. Außerdem bedurfte man eines Geldeinkommens, um daraus die Geldlöhne zu bezahlen. Und zudem erwarb man nur durch derartige Verkäufe das Recht auf fallweise Zuteilung bewirtschafteter Rohstoffe. Zwar war auf diese Weise nicht jeder Input zu erhalten, und vielfach wurden die angeforderten Mengen gekürzt, aber dennoch waren solche Zuteilungen hoch willkommen, da sie, zum offiziellen Preis in Reichsmark zahlbar, sehr billig waren.

Die Orientierung der Unternehmen am Überlebensziel erklärt also, warum es auch in der Zeit vor der Währungsreform Produktion und sogar einen Produktionszuwachs gab. Letzterer war jedoch ausgesprochen gering. Denn obwohl die industrielle Erzeugung in der Bizone im Herbst 1946 erst 40 v.H. ihres Standes von 1936 wieder erreicht hatte, stieg sie im darauffolgenden Jahr nur um 5 Prozentpunkte und schwankte in den Monaten vor der Währungsreform um 50 v.H. des Niveaus von Mitte der 30er Jahre.[16] Von Wachstum zu sprechen verbietet sich in diesem Fall, da dieser Begriff eine Dynamik impliziert, an der es der westdeutschen Wirtschaft damals gerade mangelte. Das zeigt schon ein Vergleich mit anderen europäischen Ländern, deren Produktion im allgemeinen bereits 1947 den Vorkriegsstand beinahe erreicht und häufig übertroffen hatte. Das bestätigt auch die Betrachtung der realen industriellen Bruttoanlageinvestitionen, die von 1945 bis zum ersten Halbjahr 1948 auf dem Niveau der Weltwirtschaftskrise lagen und wie damals die Abschreibungen und sonstigen Kapitalverluste bei weitem nicht kompensierten.[17] Das war kein Wunder, da Investitionen zur Durchführung von Innovationen, wie erwähnt, wegen der Unmöglichkeit der Gewinnkalkulation unattraktiv und Erweiterungsinvestitionen angesichts der geringen Produktion und daraus resultierender, weit verbreiteter Unterauslastung bestehender Kapazitäten nicht nötig waren. Die Investitionen, die trotzdem vorgenommen wurden, betrafen daher hauptsächlich die Reparatur von Bauten und die Wiederingangsetzung von Produktionsanlagen.

Was für die Produktion zum Außenabsatz galt, daß nämlich der Anreiz dazu, soweit sie nicht dem Überlebensziel diente, klein war, traf vermutlich ebenfalls auf die Produktion zum Zweck der Hortung fertiger Produkte zu, jedenfalls in Industriebetrieben. Einen gewissen Bestand an Fertigerzeugnissen sah man wohl als notwendig an, um ihn unmittelbar nach der Währungsreform verkaufen und sich auf diese Weise Liquidität verschaffen zu können, aber auch

---

[16] Die Produktionsindices sind zusammengestellt bei *Ritschl,* A.: Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufstieg der westdeutschen Industrie, in: VfZ 33 (1985), S. 164.

[17] *Krengel,* R.: Die langfristige Entwicklung der Brutto-Anlage-Investitionen der westdeutschen Industrie von 1924 bis 1955/56, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1957, S. 171; ders.: Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik von 1924 bis 1956. DIW, Sonderhefte N. F. 42. Berlin 1958, S. 106.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nicht mehr, denn das hätte die Flexibilität unnötig vermindert. Anders war es beim Handel, für den es mit dieser Art Hortung eine naheliegende Möglichkeit der Kapitalerhaltung gab, während die Industrie diesem Zweck noch anders genügen konnte. Da der Handel jedoch nur das horten konnte, was zuvor produziert worden, die Produktion aber gering war, ist anzunehmen, daß die gesamtwirtschaftlichen Lagerbestände an Fertigwaren für Verkaufszwecke zum Zeitpunkt der Währungsreform keinesfalls übermäßig waren. Davon verschieden war die Situation bei Inputgütern. Ein möglichst großer Lagerbestand an Vormaterialien stellte sich nämlich als ein direkter Ausdruck der Ausrichtung am Überlebensziel dar, weil ohne ihn die Produktionsbereitschaft der Betriebe höchst unvollkommen geblieben wäre. Auch bewahrte man sich durch ein großes Input- im Vergleich zu einem großen Outputlager mehr Spielraum zur Ausnutzung der gewinnträchtigsten Produktionsmöglichkeiten, wenn diese nach dem Geldschnitt wieder ersichtlich wären. Und außerdem waren relativ große Bestände an Inputs vor den Bewirtschaftungsbehörden viel leichter zu rechtfertigen — durch den Hinweis auf irgendwelche Engpässe — als umfangreiche Lagerhaltung an Enderzeugnissen.

Es war also vorteilhaft, Rohstoffe und Halbfertigwaren auf Lager zu nehmen, selbst wenn im Unternehmen alles verfügbar war, um Endprodukte herzustellen. Es ist anzunehmen, daß das in großem Umfang geschah, was den ungemein schnellen Anstieg der Industrieproduktion nach der Währungsreform erklären würde. Darüber hinaus war es sinnvoll, Inputs einzulagern, wann immer sie für Reichsmark angeboten wurden, also besonders bei behördlichen Zuteilungen, selbst wenn es an den entsprechenden Mengen komplementärer Inputs mangelte. Denn zur Kapitalerhaltung waren solche Bestände allemal gut, und man konnte darauf vertrauen, daß nach der Währungsumstellung das Fehlende leicht erhältlich wäre. Beide Gründe wirkten zusammen, so daß es bei den Unternehmen große Materiallager gab, die für eine wesentlich höhere Produktion als die tatsächliche ausgereicht hätten. Ganz deutlich förderte dies eine Untersuchung des Hessischen Statistischen Landesamtes an 14 repräsentativen Industriefirmen aus Hessen zutage. Hiernach überstieg deren Bestand an Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen 1947 das Niveau von 1936 um mehr als das Doppelte und reichte für eine Produktion von 12 Monaten aus, während er 1936 nur eine Zweimonatserzeugung abgedeckt hatte. Die Vorräte an Fertigerzeugnissen waren dagegen sogar ein wenig geringer als 1936. Und trotz der hohen Inputlager gab der weitaus größte Teil jener Firmen an, wegen Rohstoffmangels in der Ausnutzung ihrer Kapazität behindert zu sein.[18] Letztere Aussage mag sogar zutreffen, insofern als wahrscheinlich nicht alle Inputs in den zur Produktion notwendigen Verhältnissen auf Lager gehalten wurden. Teilweise kommt in ihr aber gewiß auch eine angesichts der Umstände verständliche

[18] Bundesarchiv Koblenz, Z 1/864.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unstillbare Gier nach Rohstoffen zum Ausdruck — nach János Kornai ein typisches Kennzeichen einer Engpaßökonomie.

Im Grunde genommen überlagerten sich in der Wirtschaft der Vor-Währungsreform-Zeit zwei Phänomene, die beide zum gleichen Ergebnis, nämlich der Inputhortung, führten, gedanklich jedoch sehr wohl getrennt werden können. Einmal herrschte zu den offiziellen Preisen permanente Übernachfrage gegen Geld. Dadurch entstanden Engpässe, die ihrerseits den Anreiz, für Reichsmark zu kaufen, wann immer es etwas gab und unabhängig davon, ob man es gerade benötigte oder nicht, verstärkten und so immer neue Engpässe erzeugten. Das heißt, die in einer Engpaßökonomie wirkenden Mechanismen lassen sich auch in der westdeutschen Wirtschaft vor Mitte 1948 feststellen. Zum anderen konnte das Geld wegen der zurückgestauten Inflation seine Funktionen nur noch sehr eingeschränkt wahrnehmen. Es entwickelte sich der Kompensationshandel mit von den legalen Preisen abweichenden Tauschäquivalenten. Damit waren die verläßliche Gewinnkalkulation unmöglich und Produktion für den Markt uninteressant geworden. Weil jedoch mit einer Währungsreform und der Wiederherstellung effizienter Märkte gerechnet wurde, lohnte sich für die Unternehmen die Orientierung am Ziel des Überlebens. Und eben das stellte das zweite und in der damaligen Situation noch grundlegendere Motiv für die Ansammlung hoher Lagerbestände an Vormaterialien dar.

Durch die Währungsreform vom 20. Juni 1948, die in wichtigen Elementen den CDG-Plan widerspiegelte, wurde das Geld wieder in seine Funktionen eingesetzt. Engpaßökonomie und Kompensationssystem verschwanden schlagartig. Da der Gewinn kalkulierbar und die Transaktionskosten gesunken waren, wurden Produktion und Verkauf erneut rentabel. Das schlug sich in einer rapiden Erhöhung der industriellen Erzeugung nieder, die sowohl im Vereinigten Wirtschaftsgebiet der amerikanischen und britischen Zone als auch in der französischen Besatzungszone allein bis August etwa ein Viertel betrug. Es lohnte sich auch wieder, gegen Geld zu arbeiten. Güterprämien zur Erhaltung der Arbeiterschaft wurden in den Betrieben entbehrlich. Die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit stieg zwischen Juni 1948 und März 1949 um 10 v.H. und mehr an; gleichzeitig wuchs die Produktionsleistung je Beschäftigtenstunde, in der Bizone um gut 30 v.H.

Allerdings setzten bald auch massive Preissteigerungen ein. Teilweise war das gewiß unumgänglich als Ausdruck der überfälligen Anpassung der Preisstruktur.[19] Andererseits aber war es auch die Folge davon, daß nun ein lange aufgestauter Nachholbedarf des Publikums verstärkt zu Käufen führte. Überwunden geglaubte Erscheinungen kehrten partiell wieder. So wurde Ware in Erwartung weiter steigender Preise zurückgehalten, die Bereitschaft zu Verkäufen war teilweise nur durch Stellung von Rohstoffen im Gegengeschäft zu

[19] *Röpke*, W.: Deutschlands Weg zur Marktwirtschaft, in: Neue Zürcher Zeitung, 23. 10. 1948.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wecken.[20] Aber im Dezember 1948 konnte der Preistrend umgedreht werden. Neben dem Auslaufen der hoheitlichen Geldschöpfung und restriktiven Maßnahmen der Bank deutscher Länder spielten dabei die beginnenden Marshallplan-Lieferungen von Rohstoffen eine wichtige Rolle.[21] Damit war der Erfolg der Währungsreform endgültig gesichert.

Im Vereinigten Wirtschaftsgebiet wurde am 18. Juni 1948 das „Gesetz über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform" vom Wirtschaftsrat verabschiedet, das der Aufhebung von Preisreglementierung und Bewirtschaftung, wo immer möglich, den Vorzug vor ihrer Beibehaltung gab. Auf der Grundlage dieser Ermächtigung erließ der Direktor der Verwaltung für Wirtschaft wenige Tage später eine Anordnung, durch die die Preise fast aller gewerblich erzeugten Fertigwaren und auch einiger landwirtschaftlicher Produkte aus der Kontrolle entlassen wurden. Außerdem trat aufgrund des Bewirtschaftungsnotgesetzes vom Oktober 1947 der größte Teil der Bewirtschaftungsvorschriften, soweit sie durch spezielle Anordnungen nicht schon vorher abgeschafft worden waren, spätestens am 30. Juni außer Kraft. Anfang Juli 1948 war demnach die Marktwirtschaft in der Bizone auf weite Strecken hin wieder eingeführt worden.

Was das bedeutete, kann man am besten ermessen, wenn man sich die Konsequenzen einer Währungsreform ohne Abschaffung von Bewirtschaftung und Preiskontrolle überlegt. Auch in diesem Fall wäre Geld knapp und die Budgetbeschränkung generell wirksam geworden. Das aber heißt, die Tendenz zur Engpaßökonomie wäre rückgängig gemacht und die Transaktionsfunktion des Geldes weitgehend wiederhergestellt worden. Allerdings hätte bei effektiver Durchsetzung der behördlichen Preisreglementierung das Preissystem weiterhin nur höchst unvollkommen gearbeitet. Die richtigen Preise wären vielfach unbekannt geblieben und deshalb auch nicht realisiert worden, damit aber hätte das Geld seine Kalkulationsfunktion nicht voll wiedergewonnen. Die Ermittlung des tatsächlichen Gewinns, d. h. des Gewinns bei Preisfreiheit, wäre immer noch sehr erschwert gewesen. Da man jedoch nie sicher davon hätte ausgehen können, daß es nicht zu radikalen Änderungen des offiziellen Preissystems oder gar zu dessen Abschaffung oder Zusammenbruch kommen würde, war eine Orientierung am wirklichen Gewinn unentbehrlich. Ohne sie mußte dynamisches Unternehmerverhalten verkümmern, viele Möglichkeiten zu Innovation und Produktion für den Markt wären unausgeschöpft geblieben. Dementsprechend hieß es im ersten Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats bei der Wirtschaftsverwaltung über eine Währungsreform vom 18. April 1948: „Die Währungsreform ist nur sinnvoll, wenn eine grundsätzliche Änderung der bisherigen Wirtschaftslenkung mit ihr verbunden wird . . . Der Beirat vertritt die

[20] Wirtschaftsverwaltung 1, 1948, H. 5, S. 15; H. 7, S. 30.

[21] *Borchardt*, K. / *Buchheim*, C.: Die Wirkung der Marshallplan-Hilfe in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft, in: VfZ 35 (1987), S. 327f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auffassung, daß die Funktion des Preises, den volkswirtschaftlichen Prozeß zu steuern, in möglichst weitem Umfang zur Geltung kommen soll... *Die Steuerung durch den Preis dient dazu, das Sozialprodukt zu steigern.*"[22]

Während, wie beschrieben, in der Bizone von Ludwig Erhard eine Bewirtschaftungs- zusammen mit der Währungsreform durchgesetzt wurde, ist eine Änderung des Bewirtschaftungssystems und der Preiskontrolle in der französischen Zone nur zögerlich und zunächst auch wesentlich eingeschränkter verwirklicht worden. Eine erste Preisfreigabeverordnung trat in Württemberg-Hohenzollern am 20. August 1948, in Baden am 10. November 1948 und in Rheinland-Pfalz nicht vor dem 4. März 1949 in Kraft. Zwar wurden teilweise manche Bewirtschaftungsbestimmungen etwas früher gelockert. Dies allein stellte den Produktionsanreiz jedoch nicht wieder her, solange die Preiskontrolle effektiv war. Aber die Preiskontrolle war offenbar nicht wirksam. Vielmehr setzte sich die Tendenz zu Preissteigerungen in der französischen Zone genauso durch wie in der Bizone.

Es ist als ein Glück für die Wirtschaft der französischen Besatzungszone zu bewerten, daß die dortigen Unternehmen die Möglichkeit hatten, sich in ihrer Kalkulation an den freien Preisen in der Bizone zu orientieren. Auf diese indirekte Weise wurde die Rechenfunktion des Geldes in der französischen Zone ebenfalls wiederhergestellt. Die Industrieproduktion stieg denn in den ersten zwei Monaten nach der Währungsreform im französischen Besatzungsgebiet fast ebenso schnell wie in der Bizone, was darauf hindeutet, daß auch die Unternehmen der französischen Zone vollständige Sets von Inputfaktoren auf Lager gehalten hatten. Danach wuchs die Erzeugung in der französischen Zone zwar weiter, blieb jedoch merklich hinter der im Vereinigten Wirtschaftsgebiet zurück. Belief sich der Produktionsindex in der französischen Zone im Juni 1948 auf 48 v.H. des Niveaus von 1936 im Vergleich zu 50 v.H. in der Bizone, so stand er im Dezember 1948 bei 65 v.H. und damit 12 Indexpunkte niedriger als in der Bizone. Ein ähnliches Ergebnis läßt sich auch bei Betrachtung einzelner, für die französische Zone wichtiger Industriezweige feststellen. Fast in allen Fällen hinkte zwischen Juni und Dezember 1948 das Wachstum der Branchen in der französischen Zone beträchtlich hinter dem in der Bizone her, so daß der geringere Zuwachs der gesamten industriellen Erzeugung im französischen Besatzungsgebiet nicht auf die unterschiedliche Industriestruktur zurückgeführt werden kann.

Eine naheliegende Erklärung dafür findet man aber in der verzögerten Reform des Preiskontroll- und Bewirtschaftungssystems der französischen Zone. Da das preisgeregelte Zuteilungsverfahren aufrechterhalten wurde, jedoch entscheidende Mängel aufwies, mußten, wie in einem Bericht über das Handwerk in Rheinland-Pfalz vom Oktober 1948 festgestellt wurde, große

[22] Wissenschaftlicher Beirat bei der VfW, Gutachten 1948 bis Mai 1950. Göttingen o.J., S. 25f. (Hervorhebung durch den Verfasser).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mengen an Rohstoffen und Werkzeug auf andere Weise, will sagen: auf inoffiziellen Märkten, beschafft werden.[23] Zwar ist es richtig, daß die Währungsreform zusammen mit dem als Vorbild benutzten freien Preissystem der Bizone auch im französischen Besatzungsgebiet zur Wiederaufnahme der marktlichen Allokation führte. Jedoch waren die Märkte wegen des Fortbestehens der Bewirtschaftung und Preisreglementierung häufig illegal. Das wirkte sich in einer Steigerung des Transaktionsaufwandes aus. Das Geld hatte seine Aufgabe als allgemeines Tauschmedium also übernommen, jedoch zu erhöhten Kosten. Dazu kam, daß die Bewirtschaftungsreform in der Bizone, die durch die Wiederherstellung der Kalkulationsfunktion des Geldes auch in der französischen Zone für diese von hohem Wert war, nichtsdestoweniger die wirtschaftliche Situation in den drei Ländern des französischen Besatzungsgebiets partiell auch erschwerte. Denn ein offenbar beträchtlicher Teil der Geldmittel floß aus der französischen Zone in die Bizone ab und diente zum Ankauf von dort nicht mehr, wohl aber in der französischen Zone noch bewirtschafteten Waren. Andererseits hemmten die mit der Aufrechterhaltung der Bewirtschaftung im französischen Besatzungsgebiet verbundenen höheren Transaktionskosten Geschäfte in umgekehrter Richtung. Dadurch wurde den Unternehmen der französischen Zone ein Teil der nach der Geldreform ohnehin knappen Liquidität vorenthalten, und diese konnten ihre Erzeugnisse schlechter verkaufen. Ihre Lagerbestände an Fertigwaren erhöhten sich tendenziell, was auf die weitere Produktion dämpfend wirken mußte.[24]

Nachdem der Aufschwung der industriellen Erzeugung in der französischen Zone nach der Währungsreform zunächst beinahe genauso schnell wie in der Bizone vonstatten gegangen war, verlangsamte er sich dann, weil einerseits neue Inputs schwerer erhältlich waren und andererseits der Verkauf weniger gut lief. Beides war eine Folge der aufgeschobenen Bewirtschaftungsreform, die sich im französischen Besatzungsgebiet nur inoffiziell durchsetzen konnte. Insofern stellte die französische Zone tatsächlich eine „Art von Kontrollversuch“[25] dar für die Abschätzung der Wirkung einer Währungsreform mit Einführung der Marktwirtschaft im Vergleich zu einer solchen ohne gleichzeitige Bewirtschaftungsreform. Und man kann wohl sagen, daß die Ergebnisse von letzterer nur deshalb noch relativ sehr positiv waren, weil die indirekten Vorteile, die die französische Zone durch die Bewirtschaftungsreform in der Bizone hatte, die Nachteile bei weitem überwogen.

---

[23] Landeshauptarchiv Rheinland-Pfalz (LHA RLP), 950/11801.

[24] LHA RLP, 860/2377.

[25] Wie Anm. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Währungsreform von 1948. Ihre Bedeutung aus wachstumstheoretischer und ordnungspolitischer Sicht

Von *Rainer Klump*, Nürnberg

A. Zur Einschätzung der Währungsreform aus wirtschaftshistorischer und wirtschaftspolitischer Sicht

Bis in die 70er Jahre hinein bestand in der wirtschaftshistorischen und wirtschaftspolitischen Einschätzung der Währungsreform, die am 20. Juni 1948 in Westdeutschland durchgeführt wurde, breite Übereinstimmung darüber, daß die währungs- und wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen einen nachhaltigen Einfluß auf den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft und ihr hohes Wachstum während der 50er Jahre ausgeübt hatten. Dieser Konsens ist seit Ende der 60er Jahre dadurch in Frage gestellt worden, daß neuere wirtschaftshistorische Untersuchungen den Nachweis zu erbringen suchten, die Bedeutung der Währungsreform für die Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft sei deutlich überschätzt worden. Die erstmals in der Arbeit von Manz (1968) gezogene Schlußfolgerung, Geldreform und Abbau der Bewirtschaftung könnten nicht als Ursache für einen anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung in der französischen Zone angesehen werden, erhielt durch die Untersuchung von Abelshauser (1975) über den Wiederaufbau in der Bizone nachhaltige Unterstützung und ging in kurzer Zeit in eine Vielzahl wirtschafts- und zeitgeschichtlicher Darstellungen ein.[1] In der wirtschaftspolitischen Diskussion blieb diese Neubewertung dagegen weitgehend unbekannt. Dort wurde weiterhin die Kombination monetärer und nicht-monetärer Reformmaßnahmen als Voraussetzung für die Überwindung der Nachkriegsstagnation hervorgehoben und als Modell einer ordnungspolitischen Strategie zur Bekämpfung schwerer Wirtschaftskrisen herangezogen.[2]

Erst in jüngster Zeit hat eine systematische Auseinandersetzung mit den divergierenden Bewertungen eingesetzt, die in der wirtschaftshistorischen und -politischen Forschung über die Bedeutung der Währungsreform von 1948 bestehen. Sie betrifft zum einen die Qualität des in der Argumentation verwendeten empirischen Materials, zum anderen dessen Interpretation anhand

[1] Zur Rezeption der Thesen von Manz und Abelshauser vgl. *Klump* (1985), S. 18 ff.

[2] Vgl. *Möller* (1976) oder *Dürr* (1983).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

von Theorien über die Ursachen wirtschaftlichen Wachstums.[3] Da der Divergenzen in der Beurteilung der Währungsreform ganz wesentlich auf der Verwendung unterschiedlicher Wachstumstheorien beruhen, deren Auswahl und Spezifizierung einen Filter für die Interpretation historischer Einzeldaten darstellt, wird im folgenden zunächst der Versuch unternommen, die verschiedenen Rekonstruktionshypothesen in einem einheitlichen analytischen Rahmen gegeneinander abzugrenzen. Das dabei entwickelte Wachstumsmodell läßt deutlich hervortreten, welchen Einfluß die ordnungspolitischen Weichenstellungen, die im Zusammenhang mit der Währungsreform erfolgten, auf die längerfristige Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik ausübten.

B. Zur Einschätzung der Währungsreform aus wachstumstheoretischer Sicht

I. Theoretische Konzepte zur Analyse von Rekonstruktionsprozessen

Der Untersuchung von Abelshauser über den Wiederaufbau in der Bizone liegt ein wachstumstheoretisches Konzept zugrunde, das von Jánossy (1968) auf induktivem Wege entwickelt wurde, um die überdurchschnittlich hohen Wachstumsraten der Produktion beim Wiederaufbau kriegszerstörter Volkswirtschaften aus marxistischer Sicht zu erklären. Die Wachstumsdynamik während einer Rekonstruktionsperiode entsteht danach allein aus der zu Beginn bestehenden Differenz zwischen Qualifikationsstruktur des vorhandenen Arbeitskräftepotentials und der tatsächlichen Arbeitsplatzstruktur, die vom Zerstörungsgrad des Kapitalstocks abhängt. Die Rekonstruktionsperiode endet, sobald der langfristige Wachstumstrend wieder erreicht ist, auf dem das Produktionswachstum nur noch von Änderungen in Zahl und Qualifikation der Arbeitskräfte abhängt.[4]

Zur Unterstützung dieses Rekonstruktionsmodells werden häufig Schriften nationalökonomischer Klassiker angeführt. So wies John St. Mill darauf hin, daß die Wirtschaft eines kriegszerstörten Landes, sofern Umfang und Ausbildungsstand der Bevölkerung sich nicht wesentlich verändern, in kurzer Zeit wieder das alte Entwicklungsniveau erreichen könne.[5] Thomas Chalmers verglich den nach Kriegszerstörungen einsetzenden wirtschaftlichen Wiederaufbau mit Selbstheilungskräften in biologischen Wachstumsprozessen.[6] Friedrich List hob hervor, daß es gerade in Deutschland nach Kriegen immer wieder zu Rekonstruktionsphasen kam.[7]

---

[3] Vgl. *Klump* (1985), *Ritchl* (1985) und *Klemm/Trittel* (1987).

[4] Vgl. *Jánossy* (1968), S. 102ff.

[5] Vgl. *Mill* (1848/1965), S. 74f.

[6] Vgl. *Chalmers* (1848), S. 140ff.

[7] Vgl. *List* (1841/1959), S. 144.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gordon und Walton (1982) haben den Versuch unternommen, Hypothesen über die Ursachen regenerativen Wachstums nach Kriegen im Rahmen der neoklassischen Produktionstheorie zu formulieren. Ihre Untersuchung beschränkt sich allerdings auf die Analyse des Isoquantensystems einer makroökonomischen Produktionsfunktion und baut nicht auf einem dynamischen Wachstumsmodell auf. Damit bleibt ungeklärt, warum in Rekonstruktionsphasen auch nach Beseitigung aller Kriegsschäden noch ein überdurchschnittlich hohes Produktionswachstum auftreten kann. Dieses Problem läßt sich vermeiden, indem man das Rekonstruktionsphänomen im Lichte der neoklassischen Wachstumstheorie betrachtet, die sich als leistungsfähiges Instrument zur Erklärung „stilisierter Fakten" der längerfristigen Wirtschaftsentwicklung erwiesen hat.[8] Sie bietet einen geeigneten Rahmen, auf deduktive Weise die Konsequenzen der verschiedenen Rekonstruktionshypothesen zu untersuchen.

II. Neoklassische Wachstumstheorie als Rekonstruktionstheorie

Bereits das von Solow (1956) eingeführte Grundmodell der neoklassischen Wachstumstheorie ist geeignet, die Hypothesen Jánossys und der Klassiker zu reproduzieren. Unter den üblichen Annahmen über die Eigenschaften der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion,[9] bei Konstanz von gesamtwirtschaftlicher Sparquote und Abschreibungsrate und ohne Berücksichtigung technischen Fortschritts ist ein langfristiges Wachstumsgleichgewicht dann erreicht, wenn die Wachstumsraten von Kapitalstock und Produktion mit der Wachstumsrate der Arbeitskräfte übereinstimmen. Kapitalkoeffizient und Kapitalintensität sind im Gleichgewicht konstant. Ersparnis und Investition sind genau so hoch, daß obsolete Teile des Kapitalstocks ersetzt und zusätzliche Arbeitskräfte mit der gleichen Kapitalausstattung ausgerüstet werden können. Die Abhängigkeit der gleichgewichtigen Wachstumsrate der Produktion vom Wachstum der Arbeitskräfte deckt sich mit der These Jánossys, daß der langfristige Wachstumstrend von der Veränderung des Arbeitskräftepotentials bestimmt wird.[10]

---

[8] Vgl. etwa *Neumann* (1982), S. 50.

[9] Unterstellt wird, daß der Produktionsprozeß in einer geschlossenen Volkswirtschaft durch eine linear-homogene und substitutionale Produktionsfunktion mit positiven, aber abnehmenden Grenzerträgen der beiden Inputfaktoren Kapital und Arbeit dargestellt werden kann. Zusätzlich wird angenommen, daß vollständige Konkurrenz auf allen Märkten herrscht und durch stabilisierungspolitische Maßnahmen das Gleichgewicht von Bruttoinvestition und -ersparnis zu jedem Zeitpunkt gewährleistet werden kann; vgl. *Neumann* (1982), S. 9ff.

[10] Durch Einbeziehung arbeitserhöhenden technischen Fortschritts läßt sich im neoklassischen Modell auch die von Jánossy behauptete Abhängigkeit des Wachstumstrends von Änderungen in der Qualifikation der Arbeitskräfte erfassen; vgl. *Neumann* (1982), S. 50f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Anpassung an das Gleichgewicht wird durch die Gleichung der Kapitalakkumulation beschrieben, nach der die Wachstumsrate des Kapitalstocks dem Produkt aus durchschnittlicher Kapitalproduktivität und Sparquote abzüglich der Abschreibungsrate entspricht. Kriegseinwirkungen, die das Niveau der Kapitalintensität unter das Gleichgewichtsniveau senken, führen in diesem Modellrahmen nicht dazu, daß die Produktion mit unveränderter Rate weiterwächst. Da die Kapitalproduktivität höher bzw. der Kapitalkoeffizient niedriger liegt als im Gleichgewicht, übertrifft vielmehr das Wachstum des Kapitalstocks nun das Wachstum der Zahl der Arbeitskräfte, so daß die Kapitalintensität allmählich wieder auf das Gleichgewichtsniveau ansteigt. Dabei wächst die Produktion schneller als im Gleichgewicht. Der Wiederaufbau bricht auch nicht bei Erreichen des Vorkriegsniveaus des Kapitalstocks ab. Da während der Rekonstruktionsphase ein unverändertes Wachstum des Arbeitskräftepotentials angenommen wird, muß erst die Kapitalausstattung für zusätzliche Arbeitskräfte geschaffen werden, bevor die Kapitalintensität ihren Gleichgewichtswert erreicht. Das neoklassische Grundmodell gibt damit auch wichtige Charakteristika der Rekonstruktionsperiode in der Sicht von Chalmers oder Jánossy wieder.

Im Unterschied zu Jánossy betonen allerdings die Klassiker die besondere Bedeutung einer unverändert hohen Ersparnisbildung für den Rekonstruktionsprozeß. So sieht Mill als wesentliche Voraussetzung einer raschen Rekonstruktion eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln an. Aufgrund der von ihm unterstellten Sparhypothese muß eine hohe private Konsumneigung in der Phase des Wiederaufbaus die Bildung neuen Kapitals und damit den Rekonstruktionsprozeß hemmen. Im neoklassischen Modell führt eine exogene Senkung der Sparquote zu einer Verschiebung des Anpassungspfads, so daß ein geringeres Produktionswachstum in der Rekonstruktionsperiode stattfindet und das Gleichgewicht bei einer geringeren Kapitalintensität erreicht wird.[11]

III. Substitutionselastizität und Preisflexibilität

Gordon und Walton betonen diejenigen Wachstumseffekte, die aus mangelnder Anpassungsfähigkeit und ungleichmäßiger Verringerung des Kapitalstocks resultieren. Im Grundmodell ist die gesunkene Kapitalintensität begleitet von einer Verringerung des Lohn-Zins-Verhältnisses, die zur Substitution knappen

[11] Mill unterstellt eine funktionale Abhängigkeit der Nettoersparnis von der Nettoproduktion abzüglich des Konsums von Arbeitern und Kapitalisten; vgl. *Hunter* (1960). Die Höhe der Sparquote gewinnt im neoklassischen Modellrahmen noch eine zusätzliche Bedeutung für den Wachstumsprozeß, wenn unterstellt wird, daß die Einführung technischer Innovationen an die Bildung neuen Kapitals gebunden ist und damit die Spartätigkeit auch die Höhe der säkularen Wachstumsrate beeinflußt; vgl. *Neumann* (1982), S. 60ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kapitals durch reichlich vorhandene Arbeitskräfte führt. Kann der bestehende Kapitalstock aber nicht auf die Beschäftigung einer höheren Zahl von Arbeitskräften umgestellt werden, so kommt es trotz des gesunkenen Lohn-Zins-Verhältnisses zu Arbeitslosigkeit. Investitionen, mit denen zerstörte Produktionsanlagen wieder instand gesetzt werden, haben durch die Wiedereingliederung zusätzlicher Arbeitskräfte somit einen besonders hohen Wachstumseffekt. Bis zur vollständigen Beseitigung der Kriegsschäden führt die kurzfristig extrem niedrige Substitutionselastizität zwischen Arbeit und Kapital damit zu höheren Wachstumsraten der Produktion, als sie das Grundmodell abbildet. Ebenso resultiert ein besonders hoher Wachstumseffekt aus Investitionen, mit denen die am schwersten zerstörten Bestandteile des Kapitalstocks wieder funktionsfähig werden, sofern sie als komplementär zum Einsatz weniger zerstörter Anlagen und der verfügbaren Arbeitskräfte anzusehen sind.[12]

Bei starren Güter- und Faktorpreisen ist mit verstärkten Investitionen in den Engpaßbereichen der Produktion allerdings nur dann zu rechnen, wenn man vollkommene Voraussicht privater Investoren oder staatlicher Investitionsplaner über die dort erzielbaren Wachstumseffekte unterstellt. Eine solche Annahme ließe sich rechtfertigen, wenn die im alten Gleichgewicht realisierte Wirtschaftsstruktur sich auch im neuen Gleichgewicht wieder einstellt. Treten in der Wiederaufbauphase allerdings Verschiebungen in der Nachfragestruktur gegenüber der Kriegs- und Vorkriegszeit auf, so erweist sich die im neoklassischen Modellrahmen unterstellte Preisflexibilität als zentrale Voraussetzung einer volkswirtschaftlich optimalen Kapitalallokation. Erst eine Differenzierung der relativen Güterpreise gemäß den herrschenden Knappheiten gibt verläßliche Informationen über die unterschiedlichen Erträge des Kapitaleinsatzes in alternativen Verwendungsrichtungen. Bereits für Chalmers bestand unter diesen Umständen kein Zweifel daran, daß das private Interesse Investoren dazu veranlaßt, Zerstörungen des Kapitalstocks immer zuerst in den Produktionsrichtungen zu beseitigen, in denen die Nachfrage am höchsten ist.[13]

IV. Besteuerung, allokative Ineffizienz und Transaktionskosten

Sowohl das Niveau der Kapitalintensität im Gleichgewicht als auch die Lage des Anpassungspfads können durch den Zugriff des Staates auf das Produktionsergebnis beeinträchtigt werden. Führt man eine proportionale Besteuerung der Produktion in das Modell ein, so reduziert sich die gesamtwirtschaftliche Kapitalbildung in jedem Zeitpunkt, sofern die staatliche Spar- und Investitionsquote nicht höher liegt als diejenige des privaten Sektors.[14] Bei weitgehend konsumtiver Verwendung der Steuereinnahmen ist die Kapitalintensität am

[12] Vgl. *Gordon/Walton* (1982), S. 175ff.

[13] Vgl. *Chalmers* (1848), S. 141.

[14] Vgl. *Solow* (1956), S. 89f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ende des Rekonstruktionsprozesses um so geringer und das Produktionswachstum in der Wiederaufbauphase um so niedriger, je höher der Steuersatz liegt.

In der hochaggregierten Betrachtungsweise, die dem neoklassischen Wachstumsmodell zugrunde liegt, lassen sich aber auch alle anderen Eingriffe in den Produktionsprozeß, die das für die Investitionen verwendbare Produktionsergebnis schmälern, als eine Form der Besteuerung ansehen, deren Erträge vorwiegend konsumtiven Verwendungen zufließen. Eine so breit angelegte Interpretation des Konzepts der Besteuerung, das auch allokative Ineffizienzen aufgrund von Monopolmacht und Wettbewerbsverzerrungen umfaßt, nahm bereits Adam Smith vor.[15] Eine noch weitergehende Deutung des Steuerbegriffs läßt sich aus der von List entwickelten Theorie des Wiederaufbaus ableiten, die darauf beruht, daß es einem Land gelingt, „produktive Kräfte" über die Kriegszeit hinweg zu retten. Die Beispiele, die List als Quellen produktiver Kraft aufzählt, insbesondere der Verweis auf Gesetze und öffentliche Einrichtungen,[16] machen deutlich, daß darunter institutionelle Regelungen zu verstehen sind, die den Rahmen festlegen, innerhalb dessen sich die Produktion und der Austausch von Gütern vollziehen. Lists Ansatz ist damit ein Vorläufer moderner institutionenökonomischer Versuche, die traditionelle neoklassische Produktions-, Nachfrage- und Preistheorie durch eine Theorie sozialer Institutionen zu ergänzen und dabei auch die neoklassische Wachstumstheorie durch Berücksichtigung institutioneller Rahmenbedingungen des Wachstums zu erweitern.[17]

In der Sichtweise der modernen Institutionenökonomik entspringen aus institutionellen Regelungen Transaktionskosten, die Angebots- und Nachfrageentscheidungen der Wirtschaftssubjekte beeinflussen.[18] Da sich durch Berücksichtigung von Transaktionskosten das für Konsum- und Investitionszwecke verfügbare Produktionsergebnis vermindert, erscheint es sinnvoll, den in das neoklassische Wachstumsmodell eingeführten Steuersatz auch im Sinne eines gesamtwirtschaftlichen Transaktionskostensatzes zu interpretieren, dessen Höhe sich aus den institutionellen Rahmenbedingungen des Wachstums ergibt. Für die Analyse von Wiederaufbauprozessen läßt sich damit folgern, daß diese außer vom Zerstörungsgrad, der Substitutionselastizität und der Höhe der Sparquote auch davon beeinflußt werden, inwieweit institutionelle Ineffizienzen einen Anstieg volkswirtschaftlicher Transaktionskosten verursachen. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die Transaktionskosten senken und/oder die Sparquote erhöhen, bewirken nicht nur ein höheres Produktionswachstum in der Rekonstruktionsphase, sondern auch eine Zunahme von Kapitalintensität, Pro-Kopf-Produktion und Pro-Kopf-Konsum im Wachstumsgleichgewicht.

---

[15] Vgl. *Smith* (1776/1937), S. 278.

[16] Vgl. *List* (1841/1959), S. 148.

[17] Vgl. *Müller* (1986) und *North* (1987).

[18] Vgl. *Bössmann* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

V. Geld, Banken und Finanzsystem

Institutionenökonomisch orientierte Analysen haben auch das Verständnis für die Funktionsweise moderner Geld- und Finanzsysteme erheblich erweitert.[19] So läßt die explizite Berücksichtigung von Informations-, Verhandlungs- und Rechenkosten als Aufwand an realen Ressourcen, der im Zusammenhang mit dem Austausch von Gütern anfällt, die Effizienzvorteile erkennen, die arbeitsteilig organisierte Volkswirtschaften durch die Verwendung eines stoffwertlosen Zeichengeldes anstelle eines Warengeldes erzielen können.[20] Gleichzeitig wird aber auch das Risiko deutlich, daß ein solches institutionelles Arrangement, in dem die Steuerung der Geldversorgung durch den Staat erfolgt, im Gegensatz zu Warengeldsystemen prinzipiell eine schrankenlose Ausdehnung des Geldangebots erlaubt. Die Zurückweisung des Geldes durch die Wirtschaftssubjekte kann dann die Transaktionskosten des Gütertausches drastisch ansteigen lassen.

In ähnlicher Weise lassen sich die Effizienzvorteile und potentiellen Risiken darstellen, die sich aus der Tätigkeit finanzieller Intermediäre in modernen Industriegesellschaften ergeben. Gegenüber einer ausschließlich auf Marktbeziehungen beruhenden Organisation finanzieller Transaktionen führt die Einschaltung von Banken in den Prozeß der Zahlungsabwicklung, Kreditgewährung, Liquiditäts- und Risikotransformation zu einer Verminderung gesamtwirtschaftlicher Transaktionskosten.[21] Wird die Funktionsfähigkeit des Bankensystems beeinträchtigt, so müssen andere institutionelle Arrangements für die Abwicklung finanzieller Transaktionen gefunden werden, die mit höheren Transaktionskosten und damit einem Entzug realer Ressourcen aus produktiven Verwendungsrichtungen verbunden sind.

Da bereits Mill die effizienzsteigernden Wirkungen von Geld und Bankensystem hervorhob, läßt sich seine Rekonstruktionstheorie nur so verstehen, daß sie implizit eine gegebene und unveränderte Organisation der Abwicklung finanzieller Transaktionen voraussetzt.[22] Ebenso sind neoklassische Wachstumsmodelle, in denen die Bedeutung institutioneller Arrangements für den Wachstumsprozeß nicht explizit hervortritt, als Abbilder einer arbeitsteilig organisierten Wirtschaft interpretierbar, der ein Finanzsystem kostenlos zur Verfügung steht.[23] Mit einer solchen Sichtweise ist aber ohne weiteres die Vorstellung vereinbar, daß ein ineffizient funktionierendes Finanzsystem Transaktionskosten verursacht, die den Wachstumsprozeß nachhaltig beeinträchtigen.

---

[19] Vgl. *Richter* (1987), S. 67ff.

[20] Vgl. *Niehans* (1980), S. 122ff. und 143ff.

[21] Vgl. *Benston/Smith* (1976).

[22] Zur Geldtheorie Mills vgl. *Balassa* (1959).

[23] Zur Einführung des Geldes in neoklassische Wachstumsmodelle als Innovation, die den Einsatz von Arbeit und Kapital für Transaktionszwecke verringert, vgl. *Moroney* (1972).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schließlich ist zu bedenken, daß eine der zentralen Annahmen des neoklassischen Wachstumsmodells die permanente Sicherung des makroökonomischen Gleichgewichts von Investition und Ersparnis durch geeignete wirtschafts- und währungspolitische Maßnahmen vorsieht. Deren rasche Transmission und Wirksamkeit ist aber in einem erheblichen Maße auf ein funktionsfähiges Geld- und Finanzsystem angewiesen. Ineffizienzen im Finanzsektor einer Volkswirtschaft führen damit nicht nur zur Erhöhung gesamtwirtschaftlicher Transaktionskosten, sondern schränken auch die Möglichkeiten ein, den Wachstumspfad durch konjunkturpolitische Maßnahmen zu stabilisieren.

VI. Der Rekonstruktionsprozeß in Westdeutschland

Wie wenig nach Kriegsende mit einer raschen Rekonstruktion der deutschen Wirtschaft gerechnet werden konnte, kommt mit direkter Anspielung auf die Theorie von Mill im Detmolder Memorandum vom November 1945 zum Ausdruck: „Selbst nach verlorenen Kriegen stellte sich, ähnlich wie nach großen Naturkatastrophen (Erdbeben usw.) bisher noch stets eine charakteristische ‚Nachkriegskonjunktur' bei den betroffenen Volkswirtschaften heraus, die zu einer überraschend schnellen Wiederherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, ja sogar zu einer Übererzeugung führte. Heute besteht demgegenüber ... keine Aussicht darauf, daß es wie nach früheren Kriegen nicht nur bei den Siegernationen, sondern auch bei dem besiegten Volk wieder zu einer solchen ‚Nachkriegskonjunktur' kommen wird, durch die seine Wirtschaft in einem raschen Anlauf wieder in Gang kommt."[24] Zum einen war unklar, inwieweit ein Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft den politischen Zielen der Siegermächte entsprach, zum anderen standen einer schnellen Rekonstruktion aber auch zahlreiche ökonomische Hindernisse entgegen (vgl. Tabelle).

Durch Kriegseinwirkungen war mehr als ein Sechstel des Vorkriegskapitalstocks der westdeutschen Industrie zerstört worden. Da in der Kriegszeit aber ein massiver Ausbau der Rüstungsindustrie stattgefunden hatte, lag das industrielle Anlagevermögen nach Kriegsende rein rechnerisch höher als vor Kriegsbeginn, ließ sich aufgrund der Ungleichmäßigkeit der Zerstörungen, der Aufspaltung des Wirtschaftsraums in Besatzungszonen und erheblicher Beschädigungen des Transportsystems aber nur in geringem Umfang für die Produktion nutzen. Andererseits hatte sich die Bevölkerung in den Westzonen bis 1946 um fast 3,5 Mill. erhöht. Der Zustrom von Flüchtlingen vergrößerte nicht nur die Lücke zwischen Arbeitskräftepotential und vorhandenen Arbeitsplätzen, sondern verschärfte auch die in Westdeutschland aufgrund von Nahrungsmittelknappheit und Wohnraummangel ohnehin bestehenden Probleme.[25] Wie sich

[24] Memorandum der Länder und Provinzen der britischen Zone für die Gesundung des deutschen Geldwesens und die Regulierung der inneren Kriegsschuld, Detmold, 17. 11. 1945, zitiert nach *Möller* (1961), S. 117.

[25] Vgl. *Adamsen* (1978), S. 225.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

an der gesunkenen Beschäftigtenquote ablesen läßt, mußte zudem mit den vorhandenen Ressourcen die Versorgung einer größeren Zahl von Nichtbeschäftigten sichergestellt werden. Während die westdeutsche Bevölkerung zwischen 1946 und 1948 nochmals um 2,5 Mill. anstieg, verringerte sich nun der industrielle Kapitalstock durch Demontagen der Siegermächte. Der dennoch einsetzende Anstieg der Industrieproduktion resultierte daraus, daß Produktionsanlagen oft schon mit relativ geringfügigen Reparaturarbeiten wieder in Gang gesetzt und Schäden im Transportsystem behoben werden konnten. Der Auslastungsgrad des industriellen Anlagevermögens lag Anfang 1948 aber noch immer bei nur einem Drittel.

Bereits im Detmolder Memorandum wird der Investitionsbedarf als „die für das Fortleben des deutschen Volkes entscheidende Größe" herausgehoben. Der für die Erhöhung des industriellen Kapitalstocks, eine größere Kapitalausstattung der Landwirtschaft und den Wohnungsneubau dringend erforderliche Investitionsanstieg blieb in der unmittelbaren Nachkriegszeit aber aus. Einerseits ließ die unzureichende Versorgungslage der gesamten Bevölkerung nur eine äußerst geringe Ersparnisbildung erwarten. Daneben erwiesen sich aber auch direkte und indirekte Folgen der zurückgestauten Inflation, die das Ergebnis des während der Kriegszeit drastisch gestiegenen Geldumlaufs bei gebundenen Preisen darstellte, als hinderlich für einen raschen Wiederaufbau, indem sie einen Anstieg volkswirtschaftlicher Transaktionskosten verursachten.

Das System der Güterbewirtschaftung machte Käufe an den offiziellen Märkten zwar zu relativ stabilen Preisen, aber nur mit einer behördlichen Bezugsgenehmigung möglich. Händler und Produzenten konnten angesichts der Preisbindungen durch die Verkaufserlöse häufig kaum ihre Kosten decken. Einige Unternehmen änderten daraufhin ihr Produktionsprogramm und produzierten „neue" Güter, deren Preise sich entsprechend den Produktionskosten festlegen ließen, deren Luxuscharakter aber kaum dem volkswirtschaftlichen Bedarf entsprach.[26] Auf dem Schwarzmarkt setzten sich zunehmend Tauschformen durch, die auf die Verwendung der Reichsmark verzichteten. An ihre Stelle trat mit der Zigarettenwährung dabei teilweise ein Warengeld, dessen Angebot durch Entnahmen aus der laufenden Produktion und durch Importe gespeist wurde.[27] Daneben fanden in großem Umfang direkte bilaterale Tauschgeschäfte statt, von denen auch viele Unternehmen Gebrauch machten, um sich Rohstoffe und Ersatzteile zur Aufrechterhaltung der Produktion zu beschaffen. Zur Wertaufbewahrung eignete sich der Aufbau von Warenhorten damit deutlich besser als die Bildung von Geldkapital. „Unter den heutigen Umständen . . . ist an die Stelle des Geldsparens in beträchtlichem Umfang ein willkürliches Sachsparen getreten. Die Landwirtschaft ist geneigt, mehr Vieh aufzustellen, als im Hinblick auf die Futterbasis volkswirtschaftlich rationell ist, die Industrie

[26] Vgl. *Wolf* (1947), S. 229.

[27] Vgl. Reichsbankleitstelle Hamburg (1947a), S. 3f, und (1948a), S. 7f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Daten zur wirtschaftlichen Entwicklung in Westdeutschland[a] 1936–1958

Jahr	1. Bruttoanlagevermögen der Industrie in Preisen von 1950 (1938: 54,46 Mrd. DM = 100)	2. Ausnutzungsgrad in %	3. Bevölkerung (1938: 38,9 Mill. = 100)	4. Beschäftigtenquote[b] in %	5. Industrielle Produktion (1938 = 100)	6. Gesamtwirtschaftliche Bruttoinvestitionsquote[c] in %	7. Gesamtwirtschaftliche Steuerquote[d] in %	8. Geldumlauf[e] in RM/DM am Jahresende (1938: 31,1 Mrd. RM = 100)	9. Verbraucherpreise (1938 = 100)
1936	94	84,2		47,5[h]	85	17,9[h]	24[h]	78	99
1938	100	93,6	100	49,3[h]	100		27[h]	100	100
1946	109		111	41,3	29		44[h]	578[i]	129[j]
1947	107	35,9[f]	115	40,9	37				133[j]
1948	106	50,9[g]	117	41,1	52			57	
1949	110	61,3	120	43,0	73	21,4		79	166
1950	115	73,0	121	43,5	91	22,5	21,4	96	156
1951	121	81,8	122	44,6	107	22,3	23,8	116	168
1952	128	81,6	123	45,1	115	23,2	24,2	140	171
1955	160	91,2	127	48,0	161	26,3	22,8	228	171
1958	203	86,1	131	48,9	188	23,7	22,0	326	183

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

			Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate 1948–1958 in %		
	6,7	1,1	13,7	19,1	1,1[k]

[a] Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ohne Saarland und Berlin (West)
[b] Anteil der zivilen Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung
[c] Anteil der Bruttoinvestitionen am Bruttosozialprodukt
[d] Anteil des Steueraufkommens am Bruttosozialprodukt
[e] Bargeldumlauf und Sicht-, Termin- und Spareinlagen inländischer Nichtbanken bei den Kreditinstituten; die Angaben bis 1946 sind bereinigt mit dem Anteil Westdeutschlands am Sozialprodukt des Deutschen Reiches im Jahre 1938
[f] I. Halbjahr 1948
[g] II. Halbjahr 1948
[h] Reichsgebiet
[i] Mai 1945
[j] Britische Zone; berechnet auf der Grundlage des Verbraucherpreisindexes für das Deutsche Reich
[k] 1949–1958

Quellen: Wolf (1947), S. 219 f. u. 269; Reichsbankleitstelle (1948 b), S. 3; *Krengel* (1958), S. 87 u. 94, (1963), S. 139 u. 141; *Reuß* (1963), S. 144; *Roskamp* (1965), S. 67; *Hoffmann* (1965), S. 174; *Adamsen* (1976), S. 227; Deutsche Bundesbank (1976), S. 4 u. 7; *Sommeriva/Tullio* (1986), S. 235 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sträubt sich dagegen, ihre Rohstoffreserven anzugreifen und überflüssige Maschinen abzustoßen, und der Handel sucht seine Läger eher aufzustocken als zu verringern. ... Die Wirtschaft stemmt sich also, wo sie kann, gegen den Einsatz von Reserven, . . ., ja zum Teil läßt sie sogar einen Teil der Produktion in Hortungsläger versickern und verhindert damit, daß diese Güter zur Grundlage einer weiteren Produktionsausdehnung werden."[28]

Auch das Bankensystem war nicht in der Lage, den Wiederaufbauprozeß durch Bereitstellung zusätzlichen Kapitals und seine Lenkung in Engpaßbereiche der Produktion zu beschleunigen. Mehr als zwei Drittel aller Bankaktiva bestanden aus Reichstiteln, deren Bedienung ausgesetzt und deren Verkauf oder Beleihung untersagt war, so daß eine realistische Bewertung zum Konkurs fast des gesamten Bankensystems geführt hätte.[29] Nicht die Verfügbarkeit von Krediten oder anderer Finanzierungsmittel bestimmte unter diesen Bedingungen den Umfang und die sektorale Verteilung von Investitionen, sondern die Verfügbarkeit von Rohstoffen. Die in der Bizone seit 1947 vorangetriebene Rohstoffplanung, insbesondere die auf Anweisung der Besatzungsmächte von deutschen Stellen erarbeiteten Pläne über die Verteilung von Kohle und Eisen, wurden damit zum zentralen Instrument der Investitionslenkung.[30]

Um einen Teil des Geldüberhangs durch fiskalpolitische Maßnahmen abzuschöpfen, war Anfang 1946 vom Alliierten Kontrollrat eine drastische Erhöhung der Einkommens- und Körperschaftssteuersätze verfügt worden, der im Laufe weniger Monate auch starke Erhöhungen der wichtigsten Verbrauchsteuern folgten.[31] Als Folge dieser Maßnahmen stieg der Anteil der Steuerlast am geschätzten deutschen Sozialprodukt 1946 auf 44% gegenüber 27% im Jahre 1938 an. Die hohe Steuerlast verringerte nicht nur zusätzlich die Möglichkeiten privater Ersparnisbildung und die Anreize zur Produktionssteigerung, sondern begünstigte auch die Ausdehnung des Schwarzmarktes. Wegen rückläufiger Steuereinnahmen und hoher Ausgabenlasten, die durch Besatzungskosten und Subventionen zur Preisstützung bei lebensnotwendigen Gütern entstanden, konnten die öffentlichen Haushalte dennoch keine nennenswerten Überschüsse erzielen. Bereits 1947 entstanden in allen Zonen, mit Ausnahme der amerikanischen, wieder Haushaltsdefizite.[32]

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen wird deutlich, inwiefern die Währungsreform einen Wendepunkt für den Rekonstruktionsprozeß der westdeutschen Wirtschaft markiert. Seit dem zweiten Halbjahr 1948 erhöhte sich nicht nur die Auslastung des industriellen Anlagevermögens deutlich und setzte ein drastischer Anstieg der industriellen Produktion ein; einer weiter stark

---

[28] *Wolf* (1947), S. 231.

[29] Vgl. *Robert* (1959), S. 25ff.

[30] Vgl. *Emminger* (1948), S. 172ff.

[31] Vgl. *Dreißig* (1984).

[32] Vgl. Reichsbankleitstelle Hamburg (1947b), S. 4, und *Wolf* (1948).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

steigenden Gesamtbevölkerung stand nun ein noch stärker wachsender Kapitalstock gegenüber. Die in der Zeit nach der Währungsreform in Westdeutschland verzeichneten Investitionsquoten lagen weit über dem Vorkriegsniveau, die wirtschaftliche Expansion vollzog sich bei einer deutlich verringerten Steuerquote, und das Geldmengenwachstum überstieg nur leicht die realen Zuwachsraten, so daß das Preisniveau sich nur geringfügig erhöhte. Im Zusammenhang mit der Währungsreform waren damit die Voraussetzungen für einen neuen Wachstumspfad der westdeutschen Wirtschaft geschaffen worden.

C. Zur Einschätzung der Währungsreform aus ordnungspolitischer Sicht

I. Reorganisation des Geldwesens

Im Zentrum der Reformmaßnahmen stand die von den Besatzungsmächten durchgeführte Reorganisation des gesamten Geldwesens. Die unter Mitwirkung deutscher Experten vorbereiteten Währungsgesetze regelten den Ersatz der Reichsmark durch die Deutsche Mark als Währungseinheit, die Emission der neuen Währung, die Erstausstattung der Bevölkerung, der Unternehmen und der öffentlichen Haushalte sowie die Modalitäten der Umstellung bestehender Reichsmark-Schuldverhältnisse einschließlich der Umwandlung aller Bankguthaben.[33] Das Erlöschen aller Forderungen gegenüber dem Reich machte gleichzeitig eine Sanierung des Bankensystems erforderlich. Anders als in der sowjetischen Zone, wo bereits im Januar 1948 alle Banken verstaatlicht worden waren, oder im Saarland, wo im Zusammenhang mit der Einführung des Franc im November 1947 gleichfalls eine Bankensanierung stattfand,[34] stand bei dem in den Westzonen durchgeführten Verfahren das Bestreben im Vordergrund, die bestehenden Institute zu erhalten und ihnen eine ausreichende Eigenkapitalbasis zu sichern. Die Gewährung von Ausgleichsforderungen gegenüber der öffentlichen Hand unter Berücksichtigung eines Mindest-Reinvermögens sollte es den Banken gestatten, nicht als Agenten des Staates, sondern „... durch ihre eigenen, auf eigenes Risiko betriebenen Geschäfte an der Gesamtversorgung der Wirtschaft mit Zahlungsmitteln mitzuwirken."[35] Die Währungsgesetze schufen somit die Voraussetzung dafür, daß das Bankensystem im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung wieder wichtige Funktionen im Zusammenhang mit der Zahlungsabwicklung, Kreditvergabe und Außenhandelsfinanzierung wahrnehmen konnte.

Das in den Westzonen bestehende Zentralbanksystem, das sich aus den Landeszentralbanken und der im März 1948 gegründeten Bank deutscher Länder (BdL) zusammensetzte, konnte ebenfalls erst nach der Währungsreform

[33] Vgl. *Möller* (1976), S. 459ff.

[34] Vgl. *Wandel* (1980), S. 84, und *Stützel* (1971), S. 47ff.

[35] *Stützel* (1971), S. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mit der Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Geldversorgung beginnen. Das Emissionsgesetz verlieh der BdL das Notenemissionsrecht für die neue Währung und verschaffte ihr durch die Einführung einer Mindestreservepflicht der Kreditinstitute ein zusätzliches geldpolitisches Instrument. Bereits bei der Gründung der BdL war ihre Unabhängigkeit von Anweisungen politischer Körperschaften gesetzlich verankert worden. Die Vorschrift des Umstellungsgesetzes, wonach Ausgaben der öffentlichen Haushalte grundsätzlich aus laufenden Einnahmen zu decken waren, schaltete eine mögliche Gefährdung für die Stabilität der neuen Währung wirkungsvoll aus.[36] Wie sehr sich das westdeutsche Zentralbanksystem dem Ziel der Währungsstabilität verpflichtet fühlte, zeigte sich bereits gegen Ende des Jahres 1948, als zur Bekämpfung eines steigenden Preisniveaus zunächst die Rediskontmöglichkeiten für Bankakzepte eingeschränkt, die Mindestreservesätze erhöht und schließlich die Bankkredite kontingentiert wurden.[37]

II. Deregulierung und Liberalisierung

Die Währungsgesetze sahen keine zwingende Verknüpfung der Geldreform mit einer grundlegenden Wirtschaftsreform vor. Im Vorfeld der Währungsreform war aber gerade von deutscher Seite immer wieder auf die Notwendigkeit hingewiesen worden, die Reorganisation des Geldwesens mit nicht-monetären Reformmaßnahmen zu verknüpfen, um den Wiederaufbau zu beschleunigen. Besonders deutlich hatte im April 1948 der Wissenschaftliche Beirat bei der bizonalen Wirtschaftsverwaltung diese Auffassung vertreten: „Die Währungsreform ist nur sinnvoll, wenn eine grundlegende Änderung der bisherigen Wirtschaftslenkung mit ihr verbunden ist."[38] Zum einen war die Abschöpfung des Kaufkraftüberhangs und die wirkungsvolle Kontrolle neuer Geldschöpfung eine notwendige Bedingung dafür, daß die staatlichen Preiskontrollen außer Kraft gesetzt werden konnten, ohne damit eine offene Inflation entstehen zu lassen. Zugleich erschien eine Liberalisierung des Bewirtschaftungssystems, die eine marktmäßige Koordinierung von Angebot und Nachfrage über freie Preise in möglichst vielen Bereichen der Wirtschaft gestattete, als eine zentrale Voraussetzung, um Vertrauen in die Kaufkraft der neuen Währung zu schaffen und zu sichern. Schließlich versprach die marktmäßige Koordinierung der Wirtschaftsbeziehungen eine effizientere Verwendung der vorhandenen Ressourcen als das System umfassender staatlicher Güterbewirtschaftung. Trotz unvermeidlicher Umstellungsschwierigkeiten, insbesondere eines durch Rationalisierungsdruck und Schließung unrentabler Betriebe verursachten Anstiegs der Arbeitslosigkeit, erwartete man daher einen deutlichen Produktionsanstieg.

---

[36] Vgl. *Wandel* (1980), S. 65ff., und *Müller* (1982), S. 138.

[37] Vgl. *Möller* (1976), S. 467f.

[38] Wissenschaftlicher Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (1950), S. 25f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Möglichkeit zu einer Ergänzung der Geldreform durch eine Wirtschaftsreform, die durch Nutzung der Marktkoordinierung eine „Steigerung der Wirtschaftlichkeit in Erzeugung und Verteilung“[39] zu erreichen suchte, schuf das Leitsätzegesetz, das der Wirtschaftsrat der Bizone unmittelbar vor der Währungsreform verabschiedet hatte. Auf der Grundlage der in dem Gesetz enthaltenen Leitsätze, die dem Abbau der Güterbewirtschaftung Vorzug vor ihrer Beibehaltung und der Freigabe der Güterpreise Vorzug vor ihrer weiteren behördlichen Festsetzung gaben, ließ Ludwig Erhard, der Direktor der bizonalen Wirtschaftsverwaltung, bereits am Tage der Währungsreform die Aufhebung vieler Bewirtschaftungsvorschriften und Preiskontrollen im Verbrauchsgüterbereich ankündigen. Auch wenn Grundstoffe, Grundnahrungsmittel und der Wohnungsmarkt weiterhin staatlicher Regulierung unterlagen und die Löhne bis November 1948 gebunden blieben, war damit für die Bizone der Schritt in eine auf Marktbeziehungen beruhende Wettbewerbswirtschaft vollzogen. Der deutliche Produktionsanstieg in der Bizone bestätigte die an die Wirtschaftsreform geknüpften Erwartungen.[40] Allerdings trat auch der erwartete Anstieg der Arbeitslosenzahlen ein. Die Erwerbslosenquote erhöhte sich von 3,2% im Juni 1948 auf 5,3% im Dezember 1948 und 8,7% im Juni 1949.[41] Die Deregulierungsmaßnahmen legten damit das Ungleichgewicht zwischen dem vorhandenen Kapitalstock und dem ständig wachsenden Arbeitskräftepotential offen.

Die Einführung einer stabilen Währung, die Reaktivierung der Banken und die Deregulierungsmaßnahmen bildeten gleichzeitig wichtige Voraussetzungen für die erfolgreiche Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft. Bereits im April 1948 hatte sich den Westzonen durch ihre Einbeziehung in die OEEC die Möglichkeit einer raschen Integration in die sich herausbildende liberale Weltwirtschaftsordnung eröffnet. Nachdem die D-Mark gegenüber dem US-Dollar im Herbst 1949 um 20% abgewertet worden war, ergaben sich aufgrund relativ höherer Währungsstabilität in Westdeutschland wichtige Wettbewerbsvorteile für deutsche Anbieter auf den Weltmärkten. Unterstützt durch eine liberale Außenhandelspolitik trugen damit steigende Exporte zum hohen Wachstum der deutschen Wirtschaft während der 50er Jahre bei.[42]

---

[39] Präambel des Gesetzes über Leitsätze für die Bewirtschaftung und Preispolitik nach der Geldreform vom 24. 6. 1948, zitiert nach *Grebing / Pozorski / Schulze* (1980), S. 90.

[40] In der französischen Zone, in der die Geldreform zunächst nicht durch eine Wirtschaftsreform ergänzt wurde, fand dagegen kein vergleichbarer Produktionsanstieg statt; vgl. *Ritchl* (1985), S. 159.

[41] Vgl. *Wallich* (1955), S. 72 und 78.

[42] Vgl. *Knapp* (1984) und *Möller* (1976), S. 468 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Förderung der Kapitalbildung

Die Währungsreform und die sie begleitenden Reformmaßnahmen schufen zugleich wichtige Voraussetzungen dafür, daß durch hohe Spar- und Investitionsquoten nicht nur der inländische Kapitalstock in Westdeutschland innerhalb weniger Jahre sein Vorkriegsniveau übersteigen, sondern seit 1951 durch permanente Leistungsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik auch ein stetig steigendes Auslandsvermögen aufgebaut werden konnte. Die Stabilität der neuen Währung und die freie Preisbildung auf den meisten Gütermärkten stellten sicher, daß Investitionsentscheidungen auf der Grundlage unverzerrter Knappheitsrelationen getroffen werden konnten. Die Sanierung des Bankensystems setzte die Kreditinstitute in die Lage, bereits unmittelbar nach der Währungsreform den Unternehmen durch kurzfristige Kredite liquide Mittel zur Verfügung zu stellen und in der Folgezeit wachsende Sparguthaben über mittel- und langfristige Kreditgewährung für die Finanzierung von Investitionsprojekten nutzbar zu machen.[43] Die Deregulierungsmaßnahmen eröffneten den Unternehmen Gewinnmöglichkeiten und schufen damit nicht nur eine Voraussetzung für die Fremdfinanzierung zusätzlicher Investitionen, sondern auch die Grundlage für eine verstärkte Selbstfinanzierung.

Der hohe Anteil der privaten Unternehmen an der gesamten Bruttoersparnis, der in der Bundesrepublik während der 50er Jahre zwischen 50 und 65% schwankte,[44] war nicht zuletzt das Ergebnis einer gezielten steuerpolitischen Förderung der Kapitalbildung nach der Währungsreform. Zusammen mit den Währungsgesetzen hatten die Alliierten ein Steuergesetz erlassen, das die 1946 eingeführten Einkommens- und Körperschaftssteuersätze ermäßigte. Eine drastische Senkung der Tarife, wie sie die deutsche Seite gefordert hatte, lehnten sie zwar ab. Sie tolerierten aber die Wiederanwendung und weitere Ausgestaltung der im deutschen Steuerrecht enthaltenen Begünstigungen investiver Einkommensverwendung, insbesondere durch erweiterte Abschreibungsmöglichkeiten und die Begünstigung einbehaltener Gewinne.[45]

Der infolge des Wirtschaftsaufschwungs einsetzende Anstieg der Staatseinnahmen versetzte auch die öffentlichen Haushalte in die Lage, einen hohen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Kapitalbildung zu leisten. In den 50er Jahren schwankte ihr Anteil an der gesamten Bruttoersparnis in der Bundesrepublik zwischen 25 und 31%. Neben Investitionen in Infrastruktur und Wohnungsbau kamen diese Mittel als Darlehen, Beihilfen und Beteiligungen vor allem denjenigen Wirtschaftsbereichen zugute, in denen auch nach der Währungsreform noch staatliche Regulierungen bestanden.[46]

---

[43] Vgl. *Wallich* (1955), S. 170ff.

[44] Vgl. *Reuß* (1963), S. 236ff., und *Roskamp* (1965), S. 82ff.

[45] Vgl. *Dreißig* (1984) und *Muscheid* (1986), S. 44ff.

[46] Vgl. *Reuß* (1963), S. 223ff., und *Roskamp* (1965), S. 138ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

IV. Grundlegung der bundesdeutschen Wirtschaftsordnung

Im Zusammenhang mit der Währungsreform sind institutionelle Regelungen entstanden, die der Entwicklung der westdeutschen Wirtschaft in der Folgezeit deutlich andere Charakteristika verliehen als diejenigen, die aufgrund der vor der Reform herrschenden Bedingungen zu erwarten waren. Die Einführung der D-Mark, die Schaffung eines unabhängigen und auf Sicherung der Geldwertstabilität bedachten Zentralbanksystems, die Errichtung einer marktwirtschaftlichen Ordnung mit vielfältigen Anreizen zur Kapitalbildung und die beginnende Wiedereingliederung Westdeutschlands in die Weltwirtschaft fügten sich ein in das ordnungspolitische Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft. Dessen Grundlagen waren schon vor Kriegsende in Kreisen deutscher Ökonomen und Juristen entwickelt worden.[47] Politische Aktualität gewann es aber erst durch die Wahl Ludwig Erhards in das Amt des Wirtschaftsdirektors der Bizone im März 1948 durch die im Frankfurter Wirtschaftsrat bestehende Koalition aus CDU/CSU, FDP und DP.

Den Kompetenzen des Wirtschaftsrats waren zwar durch die Besatzungsmächte Grenzen gezogen. Im Rahmen der politischen und parlamentarischen Entscheidungsprozesse bestanden aber auch Handlungsspielräume, die Erhard zur Verwirklichung seines Programms nutzen konnte.[48] Die Verzögerung einer die Währungsreform ergänzenden Lastenausgleichsregelung und der im Leitsätzegesetz geforderten Kartellgesetzgebung zeigen ebenso wie der Ausbau selektiver Steuervergünstigungen anstelle stärkerer Tarifsenkungen, daß sich nicht alle Bestandteile des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft zusammen mit der Währungsreform durchsetzen ließen und damit wichtige ordnungspolitische Auseinandersetzungen der 50er Jahre vorprogrammiert wurden. Allerdings legte der Erfolg der Reformmaßnahmen den Grundstein für eine starke politische Verankerung der Sozialen Marktwirtschaft. Gerade für die CDU bot die Unterstützung der seit Juni 1948 betriebenen Liberalisierungspolitik und des von Erhard popularisierten Ordnungskonzepts die Möglichkeit zu einer klaren programmatischen Positionierung innerhalb des Parteienspektrums. Das Bekenntnis zur Sozialen Marktwirtschaft in den Düsseldorfer Leitsätzen vom Juli 1949 und die im Wahlkampf betriebene Strategie, eine Grundentscheidung zwischen Beibehaltung der Marktwirtschaft oder Rückkehr zur Bewirtschaftung zu postulieren, trugen entscheidend zum Erfolg von CDU/CSU bei den Bundestagswahlen im August 1949 bei.[49]

---

[47] Vgl. *Klump* (1986).

[48] Vgl. *Müller* (1982), S. 359ff.

[49] Vgl. *Domes/Wolffsohn* (1979).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Abelshauser, W.: Wirtschaft in Westdeutschland 1945-1948. Rekonstruktion und Wachstumsbedingungen in der amerikanischen und britischen Zone. Stuttgart 1975.

Adamsen, H. R.: Faktoren und Daten der wirtschaftlichen Entwicklung in der Frühphase der Bundesrepublik Deutschland 1948-1954, in: Archiv für Sozialgeschichte 18 (1978), S. 217-244.

Balassa, B. A.: Mill and the Law of Markets, in: Quarterly Journal of Economics 73 (1959), S. 263-274.

Benston, G. J./*Smith*, C. W.: A Transactions Cost Approach to the Theory of Financial Intermediation, in: Journal of Finance 31 (1976), S. 215-231.

Bössmann, E.: Volkswirtschaftliche Probleme der Transaktionskosten, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138 (1982), S. 664-679.

Chalmers, Th.: Political Economy. London 1848.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Deutsches Geld- und Bankwesen in Zahlen 1876-1975. Frankfurt/Main 1975.

Domes, J./*Wolffsohn*, M.: Setting the Course for the Federal Republic of Germany: Major Policy Decisions in the Bi-Zonal Economic Council and Party Images, 1947-1949, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 135 (1979), S. 332-351.

Dreißig, W.: Steuerpolitik im Zusammenhang mit der Währungsreform, in: *Koch*, W./*Petersen*, H.-G. (Hrsg.): Staat, Steuern und Finanzausgleich. Berlin 1984, S. 171-199.

Dürr, E.: Historische Erfahrungen über die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Siebert*, H. (Hrsg.): Perspektiven der deutschen Wirtschaftspolitik. Stuttgart 1983, S. 19-40.

Emminger, O.: Wirtschaftsplanung in der Bizone, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirtschaftsprobleme der Besatzungszonen. Berlin 1948, S. 143-178.

Gordon, R. F./*Walton*, G. M.: A Theory of Regenerative Growth and the Experience of Post-World War II West Germany, in: *Ransom*, R. L./*Sutch*, R./*Walton*, G. M. (Hrsg.): Explorations in the New Economic History. New York/London 1982, S. 169-190.

Grebing, H./*Pozorski*, P./*Schulze*, R.: Die Nachkriegsentwicklung in Westdeutschland 1945-1949 — Die wirtschaftlichen Grundlagen. Stuttgart 1980.

Hoffmann, W. G.: Das Wachstum der deutschen Wirtschaft seit der Mitte des 19. Jahrhunderts. Berlin/Heidelberg/New York 1965.

Hunter, L. C.: Mill and the Law of Markets: Comments, in: Quarterly Journal of Economics 74 (1960), S. 158-162.

Jánossy, F. (unter Mitarbeit von M. *Holló*): Das Ende der Wirtschaftswunder. Erscheinung und Wesen der wirtschaftlichen Entwicklung. Frankfurt/Main 1968.

Klemm, B./*Trittel*, G. J.: Vor dem „Wirtschaftswunder": Durchbruch zum Wachstum oder Lähmungskrise? Eine Auseinandersetzung mit Werner Abelshauser's Interpreta-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion der Wirtschaftsentwicklung 1945-1948, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 35 (1987), S. 571-624.

Klump, R.: Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Zur Kritik neuerer wirtschaftshistorischer Interpretationen aus ordnungspolitischer Sicht. Stuttgart 1985.

Klump, R.: Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland — Historische Wurzeln, in: *Vaubel,* R./*Barbier,* H. D. (Hrsg.): Handbuch Marktwirtschaft. Pfullingen 1986, S. 138-143.

Knapp, M. (Hrsg.): Von der Bizonengründung zur ökonomisch-politischen Westintegration. Frankfurt/Main 1984.

Krengel, R.: Anlagevermögen, Produktion und Beschäftigung der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland von 1924 bis 1956. Berlin 1958.

Krengel, R.: Some Reasons for the Rapid Economic Growth of the German Federal Republic, in: Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review 16 (1963), S. 121-144.

List, F.: Das nationale System der Politischen Ökonomie (1841). Basel/Tübingen 1959.

Manz, M.: Stagnation und Aufschwung in der französischen Besatzungszone von 1945 bis 1948. Diss. Mannheim 1968.

Mill, J. St.: Principles of Political Economy (1848). Bd. I. Toronto 1965.

Möller, H.: Zur Vorgeschichte der Deutschen Mark. Die Währungsreformpläne 1945-1948. Basel/Tübingen 1961.

Möller, H.: Die westdeutsche Währungsreform von 1948, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876-1975. Frankfurt/Main 1976, S. 433-483.

Moroney, J. R.: The Current State of Money and Production Theory, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 62 (1972), S. 335-343.

Müller, A. P.: List als Vorläufer der Transaktionskostenökonomik: Zur jüngst entdeckten Preisschrift von 1837, in: List-Forum 13 (1986), S. 341-345.

Müller, G.: Die Grundlagen der westdeutschen Wirtschaftsordnung im Frankfurter Wirtschaftsrat 1947-1949. Frankfurt/Main 1982.

Muscheid, J.: Die Steuerpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1982. Berlin 1986.

Neumann, M.: Theoretische Volkswirtschaftslehre III. Wachstum, Wettbewerb und Verteilung. München 1982.

Niehans, J.: Theorie des Geldes. Berlin/Stuttgart 1980.

North, D. C.: Institutions, Transaction Costs and Economic Growth, in: Economic Inquiry 25 (1987), S. 419-428.

Reuß, F. G.: Fiscal Policy for Growth without Inflation. The German Experiment. Baltimore 1963.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Reichsbankleitstelle Hamburg: — Monatsbericht Februar 1947(a)
— Monatsbericht November 1947(b)
— Monatsbericht Januar 1948(a)
— Monatsbericht Februar 1948(b).

Richter, R.: Geldtheorie. Berlin/Heidelberg 1987.

Ritchl, A.: Die Währungsreform von 1948 und der Wiederaufbau der westdeutschen Industrie. Zu den Thesen von Matthias Manz und Werner Abelshauser über die Produktionswirkungen der Währungsreform, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 33 (1985), S. 136-165.

Robert, I.: Probleme der Bankensanierung im Zusammenhang mit einer Währungsreform zur Beseitigung einer versteckten Inflation, dargestellt anhand der Vorschläge für eine Währungsreform in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg. Diss. Frankfurt/Main 1959.

Roskamp, K. W.: Capital Formation in West Germany. Detroit 1965.

Smith, A.: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (1776). Bd. II. New York 1937.

Solow, R. M.: A Contribution to the Theory of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics 70 (1956), S. 65-94.

Sommariva, A./*Tullio*, G.: German Macroeconomic History, 1880-1979. London/Basingstoke 1986.

Stützel, W.: Währungsumstellungen — Eine Nachkalkulation. Frankfurt/Main 1971.

Wallich, H. C.: Triebkräfte des deutschen Wiederaufstiegs. Frankfurt/Main 1955.

Wandel, E.: Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform 1948. Frankfurt/Main 1980.

Wissenschaftlicher Beirat bei der Verwaltung für Wirtschaft des Vereinigten Wirtschaftsgebietes: Gutachten 1948 bis Mai 1950. Göttingen 1950.

Wolf, E.: Geld- und Finanzprobleme der Deutschen Nachkriegswirtschaft, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die Deutsche Wirtschaft 2 Jahre nach dem Zusammenbruch. Berlin 1947, S. 195-279.

Wolf, E.: Aufwendungen für die Besatzungsmächte, öffentliche Haushalte und Sozialprodukt in den einzelnen Zonen, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Wirtschaftsprobleme der Besatzungszonen. Berlin 1948, S. 116-142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ein optimaler Währungsraum für die Länder Westeuropas — Vierzig Jahre verpaßte Chancen? —

Von *Jürgen Schiemann,* Hamburg

A. Einleitung

In dieser Untersuchung wird der Frage nachgegangen, ob die Länder Westeuropas[1] in der Zeit von 1947 bis 1986 einen optimalen Währungsraum[2] hätten bilden können beziehungsweise ob während dieses Zeitraumes optimale Bedingungen vorlagen, die es einigen Ländern Westeuropas erlaubt hätten, eine gemeinsame Währungsunion mit gemeinsamer Zentralbank, Einheitswährung und Poolung der Währungsreserven herbeizuführen.

Wenn die beabsichtigte Gründung einer europäischen Währungsunion zu einem optimalen, regional begrenzten Währungsraum führen soll, bedarf es für die Bestimmung der jeweils optimalen Bedingungen, was die Zahl und die Zusammensetzung der Teilnehmerländer und die Größe des Währungsraumes anbelangt, geeigneter Optimalitätskriterien. Ausgehend von den Kriterien eines optimalen Währungsraumes, die insbesondere von Mundell, McKinnon, Kenen, Magnifico und Vaubel entwickelt worden sind,[3] soll im folgenden ein neues umfassendes Kriterium verwendet werden, nämlich der „Währungsreservebedarf".[4] Mit Hilfe dieses Kriteriums lassen sich in einer empirischen Analyse konkrete Länderkombinationen in Westeuropa überprüfen und optimale

---

[1] Untersucht werden die 12 Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaften sowie Norwegen, Österreich, Schweiz und Schweden als EFTA-Länder.

[2] Der „Währungsraum" wird in diesem Zusammenhang definiert als eine vollständige Währungsunion mit gemeinsamer Zentralbank und Einheitswährung.

[3] Vgl. *Mundell,* R. A.: A Theory of Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, Bd. 51, 1961, S. 657ff.; *McKinnon,* R. I.: Optimum Currency Areas, in: American Economic Review, Bd. 53, 1963, S. 717ff.; *Kenen,* P. B.: The Theory of Optimum Currency Areas. An Eclectic View, in: *Mundell,* R. A. / *Swoboda,* A. K. (Hrsg.): Monetary Problems of the International Economy. Chicago 1969, S. 41ff.; *Magnifico,* G.: European Monetary Unification. London 1973; *Vaubel,* R.: Real Exchange-rate Changes in the European Community. The Empirical Evidence and Its Implications for European Currency Unification, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 112, 1976, S. 429ff.

[4] Zur theoretischen Fundierung und empirischen Anwendung siehe *Schiemann,* J.: Der Bedarf an offizieller Währungsreserve als Kriterium für die Bestimmung einer optimalen Währungsunion. Ein theoretischer Ansatz und empirischer Befund für die Länder der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 201, 1986, S. 589ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ergebnisse herleiten. Betont werden soll in diesem Zusammenhang, daß die Optimierung des westeuropäischen Währungsraumes allein nach dem Kriterium „Währungsreservebedarf" vorgenommen wird. Andere Kriterien werden hier nicht berücksichtigt. Im Anschluß an diese Optimierung wird dann in einem Konvergenz- und Stabilitätstest festgestellt, ob die ermittelten Teilnehmerländer des optimalen westeuropäischen Währungsraumes sich zueinander wirtschaftlich konvergent verhalten und die notwendige Bedingung der Preisniveaustabilität erfüllt hätten. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, daß die Bildung eines Währungsraumes eine vollständige Liberalisierung des Handels- und Kapitalverkehrs voraussetzt.

B. Der Währungsreservebedarf als Optimalitätskriterium eines westeuropäischen Währungsraumes

In Währungssystemen mit festen, jedoch anpassungsfähigen Wechselkursen werden offizielle Devisenreserven bei unvollkommener Voraussicht hauptsächlich aus Transaktions- und Vorsichtsmotiven gehalten. Das Problem, die Höhe und die Struktur der Reserven zu bestimmen, ist deshalb vornehmlich auf Festkurssysteme beschränkt. Bei völlig flexiblen Wechselkursen werden offizielle Devisenreserven im Prinzip nicht mehr benötigt, es sei denn, daß Devisenmarktinterventionen zur kurzfristigen Kursglättung auf „freiwilliger Basis" durchgeführt werden. Sofern jedoch bei flexiblen Wechselkursen eine autonome oder international koordinierte Wechselkursstabilisierung angestrebt wird, stellt sich auch in einem solchen System die Frage nach der Höhe des Währungsreservebedarfs. Eine ausreichende Liquiditätsposition der Zentralbank gestattet es, zeitlich befristete und im Volumen begrenzte Zahlungsbilanzdefizite zu finanzieren, indem die Zentralbank vorhandene oder beschaffte Devisenreserven auflöst. Unterstellt wird hierbei, daß die Zentralbank mit ihrer Wechselkurspolitik nicht auf ein bestehendes Zahlungsbilanzdefizit reagiert und allein durch Devisenreservenabflüsse die außenwirtschaftliche Anpassung herbeiführt. Unter diesen Bedingungen bestimmt neben den Refinanzierungsmöglichkeiten (Aufnahme von Währungs- und Interventionskrediten) die Höhe der vorhandenen Devisenreserve den jeweiligen Autonomiegrad einer frei von außenwirtschaftlichen Einflüssen ausgerichteten Währungspolitik. Bei zu stabilisierenden Wechselkursen entspricht dann der auf dem Devisenmarkt entstehende Nachfrageüberschuß nach Devisen in Höhe des Zahlungsbilanzdefizits dem Betrag an Devisenreserveverlusten, der bei einer konstatierenden Geld- und Währungspolitik das außenwirtschaftliche Gleichgewicht herstellt. Hingegen sinkt der Bedarf an Währungsreserve, wenn die Zentralbank des Defizitlandes wirtschaftspolitisch reagiert, indem sie geeignete geld- und währungspolitische Instrumente einsetzt oder eine Abwertung der eigenen Währung zuläßt.

Bilden zwei oder mehrere Länder einen gemeinsamen Währungsraum, kann vermutet werden, daß durch die Konsolidierung der Zahlungsbilanzen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durch die Poolung der Währungsreserven eine Verringerung des Bedarfs an Reserve entstehen wird.[5] Diese Verringerung senkt die Kosten der Devisenreservehaltung und -beschaffung oder ermöglicht alternative Verwendungsmöglichkeiten der Reserve.[6] Eine Verringerung des Bedarfs an Währungsreserve muß sich nach der Gründung einer Währungsunion jedoch nicht unbedingt und automatisch ergeben, denn die tatsächliche Nachfrage wie auch der künftige Bedarf sind wesentlich von den Außenwirtschaftsbeziehungen der Währungsunion zu Drittländern abhängig.

Wird die Nachfrage nach Währungsreserven, die von den betrachteten Ländern *vor* der Gründung einer Währungsunion ausgeht, mit (R) bezeichnet und der gemeinschaftliche Bedarf an Reserven, der *nach* der Gründung einer Währungsunion bestehen wird, (R^U) genannt, kann die hierbei relevante Differenz ausgedrückt werden als

$$\Delta R^U = R^U - R. \tag{1}$$

Wenn die Nachfragefunktionen der Länder ($i = 1, \ldots, n$) nach Währungsreserven gleich sind[7], läßt sich die Nachfrage (R) erfassen als ein konstantes Vielfaches der Varianz (σ_i^2) der Zahlungsbilanzsalden der betrachteten Länder.

$$R = \sum_{i=1}^{n} R_i = \alpha \sum_{i=1}^{n} \sigma_i^2. \tag{2}$$

---

[5] Vgl. dazu *Kafka*, A.: Regional Monetary Integration of the Developing Countries, in: *Mundell*, R.A./*Swoboda*, A.K. (Hrsg.): Monetary Problems of the International Economy. Chicago 1969, S. 141; *Magnifico*, G./*Williamson*, S.: European Monetary Integration (Report of the Federal Trust Study Group). London 1972, S. 4; *Mundell*, R.A.: Uncommon Arguments for Common Currencies, in: *Johnson*, H.G./*Swoboda*, A.K. (Hrsg.): The Economics of Common Currencies. London 1973, insbes. S. 115 u. 125ff.; *Mundell*, R.A.: A Plan for a European Currency, in: *Johnson*/*Swoboda* (Hrsg.), insbes. S. 160ff.; *Salant*, W.S.: Implications for International Reserves, in: *Krause*, L.B./*Salant*, W.S. (Hrsg.): European Monetary Unification and Its Meaning for the United States. Washington D.C. 1973, S. 229.

[6] Vgl. dazu grundlegend *Heller*, H.R.: Optimal International Reserves, in: Economic Journal, Bd. 76, 1966, S. 296ff.; *Rohwedder*, J./*Schröder*, U.: Der Bedarf an Währungsreserven, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 105, 1970, S. 430ff.; *Agarwal*, J.P.: Optimal Monetary Reserves for Developing Countries, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 107, 1971, S. 76ff.; *Grubel*, H.G.: The Case for Optimum Exchange Rate Stability, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 109, 1973, S. 351ff.; *Frenkel*, J.A./*Jovanovic*, B.: Optimal International Reserves. A Stochastic Framework. Chicago 1979, S. 6ff.

[7] Diese Annahme machen beispielsweise *Kenen*, P.B./*Yudin*, E.B.: The Demand for International Reserves, in: Review of Economics and Statistics, Bd. 47, 1965, S. 242ff.; *Clark*, P.B.: The Demand for International Reserves. A Cross-Country Analysis, in: Canadian Journal of Economics, Bd. 3, 1970, S. 577ff.; *Dodsworth*, J.R.: International Reserve Economies in Less Developed Countries, in: Oxford Economic Papers, Bd. 30, 1978, S. 277ff., und *Baker*, S.A.: European Monetary Union and the Demand for International Reserves. A Note, in: Bulletin of Economic Research, Bd. 32, 1980, S. 35ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sobald eine Währungsunion gegründet worden ist, ergibt sich durch die Konsolidierung der Zahlungsbilanzen innerhalb der Union ein Währungsreservebedarf von

$$R^U = \alpha\sigma^2 \sum_{i=1}^{n} (Z_i - Z_i^U). \tag{3}$$

Da die Zahlungsbilanzsalden (Z_i^U) zwischen den Mitgliedsländern einer Währungsunion durch die Konsolidierung der Bilanzen und durch die Einführung einer Einheitswährung gleich Null werden, bestimmen allein die Zahlungsbilanzsalden, die die Union gegenüber den Drittländern erwirtschaftet, den Bedarf an Währungsreserven.

$$R^U = \alpha\sigma^2 \sum_{i=1}^{n} Z_i. \tag{4}$$

Werden die Gleichungen (4) und (2) in Gleichung (1) eingesetzt, folgt daraus

$$\Delta R^U = \alpha\sigma^2 \sum_{i=1}^{n} Z_i - \alpha \sum_{i=1}^{n} \sigma_i^2. \tag{5}$$

Bei Verwendung der Kovarianz σ_{ij} von Z_i und Z_j läßt sich diese Gleichung vereinfachen und umformen zu

$$\Delta R^U = \sum_{i=1}^{n} \sum_{j \neq 1}^{n} \sigma_{ij}, \tag{6}$$

wenn α zu 1 normiert wird.

Folgende Symbolik wurde hierbei verwendet:

R	Nachfrage nach Währungsreserven vor der Gründung einer Währungsunion
R^U	Währungsreservebedarf einer Währungsunion
ΔR^U	Veränderung des Reservebedarfs einer Währungsunion
σ^2	Varianz der Zahlungsbilanzsalden
Z_i	Zahlungsbilanzsalden der Länder i
Z_i^U	Zahlungsbilanzsalden zwischen den Ländern i einer Währungsunion
α	Konstante.

Die Veränderung des Bedarfs an Währungsreserven, den die Zentralbank nach der Gründung einer Währungsunion realisieren wird, ist demnach von der Kovarianz der Zahlungsbilanzsalden der Mitgliedsländer gegenüber den Drittländern abhängig. Wenn die Nachfrage nach Währungsreserven durch ein konstantes Vielfaches der Varianz der Zahlungsbilanzsalden der betrachteten Länder bestimmt werden kann, ist folglich eine negative Kovarianz — beziehungsweise eine negative Korrelation — der Zahlungsbilanzsalden der Unionsländer gegenüber den Drittländern notwendig, damit nach der Bildung einer westeuropäischen Währungsunion der Bedarf an Währungsreserven sinkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C. Empirische Analyse des westeuropäischen Währungsraumes

Auf der Basis der Zahlungsbilanzstatistiken[8] von 16 westeuropäischen Ländern ($n = 15$)[9] und einer Zahl (k) von teilnehmenden Mitgliedsländern wurden für den Gesamtzeitraum von 1947 bis 1986 sowie für die 11 untersuchten Teil-Zeiträume mit Hilfe eines eigens dazu erstellten Computerprogramms nach der Formel

$$\binom{n}{k} = \frac{n!}{k!(n-k)!}$$

jeweils 32767 mögliche westeuropäische Währungsunionen mit ihren Kovarianzsummen berechnet. Insgesamt sind 360437 Kombinationen von westeuropäischen Ländern als Währungsunion überprüft worden.

In einem ersten Optimierungsansatz wird der gesamte Zeitraum von 1947 bis 1986 untersucht, ob während dieses Zeitraumes optimale westeuropäische Währungsräume möglich gewesen wären.

In einem zweiten Ansatz werden Teil-Zeiträume betrachtet, um festzustellen, ob auch zeitweise eine optimale Währungsunion in Westeuropa hätte erreicht werden können und ob die Zahl und die Zusammensetzung der Teilnehmerländer der jeweiligen optimalen Währungsräume im Zeitverlauf eine gewisse Konstanz aufweisen. Hierzu wird der Anfangszeitpunkt der Teil-Zeiträume regelmäßig um jeweils fünf Jahre verschoben und dadurch der Analysezeitraum entsprechend verringert. Der Endzeitpunkt der Untersuchungsperiode ist immer das Jahr 1986. Diese Vorgehensweise ermöglicht eine kontinuierliche Analyse des westeuropäischen Währungsraumes, wenn die Gründung einer Währungsunion jeweils um fünf Jahre später erfolgt wäre.

In einem dritten Ansatz werden zusätzlich zur Kontrolle Zehnjahres-Zeiträume seit 1947 berechnet.

I. Minimierung des Währungsreservebedarfs westeuropäischer Währungsräume

Wird bei der Bildung eines Währungsraumes beabsichtigt, den größtmöglichen Einsparungseffekt bei den Währungsreserven ohne Rücksicht auf die Zahl und die Zusammensetzung der Teilnehmerländer herbeizuführen, ergeben sich für die 16 untersuchten Länder Westeuropas in der Zeit von 1947 bis 1986 folgende Ergebnisse:

---

[8] Die Zahlungsbilanzsalden wurden berechnet nach IMF: Balance of Payments Yearbook, lfd. Jgg., und International Financial Statistics, lfd. Jgg., aus dem Current Account, dem Capital Account und den Net Errors and Omissions.

[9] Belgien und Luxemburg werden zahlungsbilanzstatistisch zusammengefaßt, als Länder jedoch einzeln gezählt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 1

Minimierung des Währungsreservebedarfs westeuropäischer Währungsräume

Zeitraum	Zahl der Länder des Währungsraumes	Zahl der nicht beteiligten Länder	Änderung des Währungsreservebedarfs (Kovarianzsumme)	Teilnehmerländer
1947-86	5	11	-3.847.497	GB, N, E, DK, P
1952-86	5	11	-4.342.246	GB, N, E, DK, P
1957-86	5	11	-4.967.235	GB, N, E, DK, P
1962-86	5	11	-5.822.934	GB, N, E, DK, P
1967-86	5	11	-7.268.405	GB, N, E, DK, P
1972-86	7	9	-11.829.747	D, F, N, I, NL, A, IRL
1977-86	5	11	-18.513.809	GB, N, E, P, F
1982-86	10	6	-26.691.510	GB, N, E, DK, P, F, NL, B/L, I
1947-56	10	6	-228.774	GB, E, DK, S, CH, B/L, I, D, IRL
1957-66	10	6	-494.371	GB, N, DK, P, S, A, F, D, IRL, I
1967-76	2	14	-1.155.349	F, I
1977-86	5	11	-18.513.809	GB, N, E, F, P

Die in dieser Tabelle wiedergegebenen Ergebnisse stellen bereits eine Auswahl der besten Länderkombinationen dar, die für den betrachteten Zeitraum jeweils den gemeinschaftlichen Währungsreservebedarf minimieren.

Als Resultat dieser „Minimierungsstrategie" läßt sich feststellen, daß während des Gesamtzeitraumes von 1947 bis 1986 die maximal größte Verringerung des Währungsreservebedarfs eines westeuropäischen Währungsraumes dann erreicht worden wäre, wenn die fünf Länder Großbritannien, Norwegen, Spanien, Dänemark und Portugal eine Währungsunion gebildet hätten. Auch während der jeweiligen Teil-Zeiträume — mit Ausnahme der siebziger Jahre — hätten diese fünf EFTA-Länder einen einheitlichen Währungsraum mit Gemeinschaftszentralbank und Einheitswährung bilden und dadurch zugleich ihren gemeinschaftlichen Währungsreservebedarf minimieren können.

II. Optimierung des Währungsreservebedarfs westeuropäischer Währungsräume

Im folgenden soll nun als Integrationsziel angenommen werden, daß möglichst viele westeuropäische Länder an der Währungsunion zu beteiligen sind unter der Nebenbedingung, daß der Währungsreservebedarf des gemeinsamen Währungsraumes sinkt. Bei dieser Optimierung wird die Zahl der am gemeinsamen Währungsraum teilnehmenden Länder kontinuierlich — mit 16 Ländern beginnend — in der Reihenfolge des jeweils größtmöglichen Einsparungseffek-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tes auf den Reservebedarf verringert. Bei dieser Vorgehensweise lassen sich für die betrachteten Zeiträume die folgenden optimalen westeuropäischen Währungsräume berechnen:

Tabelle 2

Optimierung des Währungsreservebedarfs westeuropäischer Währungsräume

Zeitraum	Zahl der Länder des Währungsraumes	Zahl der nicht beteiligten Länder	Änderung des Währungsreservebedarfs (Kovarianzsumme)	Teilnehmerländer	Nicht teilnehmende Länder
1947–86	12	4	-536.761	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, I	S, GB, E, CH
1952–86	12	4	-1.063.478	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, I	S, GB, E, CH
1957–86	12	4	-1.476.735	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, I	S, GB, E, CH
1962–86	12	4	-1.802.932	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, I	S, GB, E, CH
1967–86	12	4	-2.526.487	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, I	S, GB, E, CH
1972–86	13	3	-1.433.013	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, I, S	GB, E, CH
1977–86	13	3	-3.604.124	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, GB, E	I, S, CH
1982–86	16	0	-9.622.827	alle	-
1947–56	15	1	-118.110	D, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, I, S, GB, E, CH	F
1957–66	16	0	-182.417	alle	-
1967–76	11	5	-548.601	N, P, NL, GR, IRL, B/L, I, S, E, CH	F, A, GB, D, DK
1977–86	13	3	-3.604.124	D, F, N, DK, P, NL, GR, IRL, A, B/L, GB, E	I, S, CH

Als Ergebnis dieses Optimierungsprozesses kann festgestellt werden, daß von 1947 bis 1986 kontinuierlich mindestens 12 westeuropäische Länder bei gleichbleibender Zusammensetzung der Teilnehmerländer einen optimalen Währungsraum hätten bilden können. Es sind dies: Deutschland, Frankreich, Norwegen, Dänemark, Portugal, Niederlande, Griechenland, Irland, Österreich, Belgien, Luxemburg und Italien.

Auch in den untersuchten Teil-Zeiträumen bestätigt sich insgesamt dieses Ergebnis, wiederum mit Ausnahme der siebziger Jahre. In diesem besonderen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zeitraum erhöht sich die Zahl der nicht teilnehmenden Länder, und es verändert sich auch die Zusammensetzung der Teilnehmerländer des westeuropäischen Währungsraumes. Bemerkenswert ist zudem, daß seit 1982 alle 16 untersuchten westeuropäischen Länder einen optimalen Währungsraum bilden würden und zugleich einen relativ hohen Einsparungseffekt bei ihrem gemeinschaftlichen Währungsreservebedarf realisieren könnten.

D. Analyse der Konvergenz und der Preisniveaustabilität im optimalen westeuropäischen Währungsraum

Als wichtige Voraussetzung für die Bildung eines gemeinsamen Währungsraumes ist die wirtschaftliche Konvergenz auf möglichst hohem Stabilitätsniveau zu berücksichtigen. Solange diese Voraussetzung von den in einem Währungsraum zusammengefaßten Ländern nicht erfüllt wird, sollten diese Länder eine Währungsintegration noch nicht verwirklichen und statt dessen über Wechselkursanpassungen und stabilitätspolitische Maßnahmen eine konvergente Preisniveauentwicklung herbeiführen.

Im folgenden wird in einem Konvergenz- und Stabilitätstest anhand von Konvergenzmaßen (Mittelwert, Standardabweichung, Variationsbreite) untersucht, wie sich das Preisniveau, gemessen an den Konsumentenpreisindizes, in den betrachteten 12 Ländern des optimalen westeuropäischen Währungsraumes im Zeitverlauf entwickelt hat.

Aus der Tabelle 3 wird ersichtlich, daß der geringste Preisniveauanstieg in den Ländern des optimalen westeuropäischen Währungsraumes im Jahre 1953 mit einem Mittelwert von 1,35 v. H. und die stärkste Konvergenz im Jahre 1961 mit der niedrigsten Standardabweichung und Variationsbreite erreicht wurde. Die Entwicklung der Konsumentenpreise wurde von den beiden Ölpreiskrisen 1973 und 1979 maßgeblich beeinflußt. Die 12 westeuropäischen Länder des optimalen Währungsraumes verzeichneten nach beiden Krisen jeweils einen starken Anstieg der Verbraucherpreise sowohl beim Mittelwert als auch bei der Standardabweichung und der Variationsbreite.

Werden zusätzlich Durchschnittswerte des Mittelwerts und der Standardabweichung für die jeweiligen Zeiträume berechnet, läßt sich ein bedeutsames Resultat feststellen. Je später die gemeinsame Währungsunion gegründet worden wäre, um so ungünstiger wären die Bedingungen für die Entwicklung der Preisniveaustabilität und der Konvergenz in den 12 Ländern des optimalen westeuropäischen Währungsraumes gewesen. Insbesondere in den siebziger Jahren hätten diese 12 westeuropäischen Länder aus stabilitätspolitischen Erwägungen die Bildung eines gemeinsamen Währungsraumes vermeiden müssen, denn gerade in diesem Zeitraum erreichte der Inflationsmittelwert wie auch der Divergenzindikator seinen Höchstwert. Aufgrund integrationspolitischer Überlegungen wäre deshalb eine möglichst frühzeitige Bildung eines westeuropäischen Währungsraumes sinnvoll gewesen. Denn schon seit 1953

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 3

Veränderung der Konsumentenpreise in den Ländern des optimalen westeuropäischen Währungsraumes

(in v. H.)

Jahr	Mittelwert	Standard-abweichung	Variations-breite[a]
1947	...	...	...
1948	...	...	...
1949	4,01	9,86	30,4
1950	3,88	5,99	20,8
1951	12,02	7,16	28,9
1952	5,73	4,88	13,8
1953	1,35	3,45	11,2
1954	3,70	4,50	14,7
1955	2,13	2,09	6,2
1956	3,58	1,08	4,1
1957	2,72	1,58	6,0
1958	3,45	4,15	14,4
1959	1,63	1,61	6,2
1960	1,75	1,18	3,9
1961	2,26	0,81	2,6
1062	3,69	2,18	5,9
1963	3,54	1,60	4,7
1964	4,13	1,80	5,8
1965	4,20	1,01	3,2
1966	4,00	1,55	4,9
1967	3,55	2,01	4,3
1968	3,59	2,24	7,7
1969	4,42	2,17	4,9
1970	5,36	2,29	7,6
1971	5,80	1,70	6,0
1972	6,59	1,41	4,6
1973	9,27	2,61	8,5
1974	15,28	7,02	21,0
1975	19,82	21,76	15,0
1976	11,24	4,62	13,9
1977	11,24	6,70	14,8
1978	8,81	5,71	20,0
1979	10,21	6,82	19,9
1980	12,94	6,64	19,5
1981	13,69	6,54	18,2
1982	12,35	6,17	17,4
1983	10,22	7,16	22,3
1984	9,49	7,72	26,5
1985	7,47	6,23	17,4
1986	5,54	6,76	23,2

[a] Maximale Preisniveaudifferenz.

Quelle: Berechnet nach IMF: International Financial Statistics, Yearbook, lfd. Jgg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

lagen 20 Jahre lang bis 1973 günstige stabilitätspolitische Voraussetzungen für die Gründung einer westeuropäischen Währungsunion vor. Diese günstigen Bedingungen der Stabilität und Konvergenz sind von den 12 Ländern des optimalen westeuropäischen Währungsraumes bis heute noch nicht wieder erreicht worden.

Tabelle 4

Veränderung der Konsumentenpreise in den Ländern des optimalen westeuropäischen Währungsraumes (Zeitraumvergleich)

(in v. H.)

Jahr	Mittelwert	Standardabweichung
1949–86	6,70	4,49
1952–86	6,71	4,22
1957–86	7,28	4,39
1962–86	8,26	4,90
1967–86	9,34	5,71
1972–86	10,94	6,92
1977–86	10,20	6,65
1982–86	9,01	6,81

Quelle: Siehe Tab. 3.

Allerdings — und das soll in diesem Zusammenhang betont werden — begann die Liberalisierung des Handels- und Kapitalverkehrs in Westeuropa erst im Jahre 1958. Erst seit diesem Zeitpunkt wurden die notwendigen außenwirtschaftlichen Voraussetzungen für eine westeuropäische Währungsintegration entwickelt. Die Forderung, eine möglichst frühzeitige, beispielsweise 1953 beginnende westeuropäische Währungsintegration zu verwirklichen, hätte deshalb mit einem ebenso frühzeitigen und konsequenten Abbau sämtlicher außenwirtschaftlicher Dirigismen verknüpft werden müssen.

E. Ergebnisse und Schlußfolgerungen

Als empirisches Ergebnis dieser Untersuchung läßt sich unter den gemachten Annahmen feststellen, daß es für alle betrachteten Zeiträume von 1947 bis 1986 einen optimalen westeuropäischen Währungsraum gegeben hätte. Die Gründung einer westeuropäischen Währungsunion mit gemeinsamer Zentralbank, Einheitswährung und Poolung der Währungsreserven hätte den Währungsreservebedarf der Union gesenkt und damit den Autonomiegrad der gemeinschaftlichen Geld- und Währungspolitik erhöht. Interessant ist hierbei, daß kontinuierlich mindestens 12 von den 16 untersuchten westeuropäischen Ländern bereits seit 1947 in allen analysierten Zeiträumen — mit Ausnahme der siebziger Jahre — als Mitglieder eines optimalen Währungsraumes hätten

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vertreten sein können. Es sind dies: Deutschland, Frankreich, Norwegen, Dänemark, Portugal, Niederlande, Griechenland, Irland, Österreich, Belgien, Luxemburg und Italien. Dies läßt den Schluß zu, daß zumindest diese 12 Länder schon seit den fünfziger Jahren miteinander eine vorteilhafte währungspolitische Integration hätten eingehen können. Auch das Konvergenz- und Stabilitätsziel wäre zu einem solch frühen Zeitpunkt der Gründung einer westeuropäischen Währungsunion besser erfüllt worden, als wenn die Gründung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgt wäre beziehungsweise heute erfolgen würde. Allerdings hätten zu einem so frühen Zeitpunkt der Schaffung eines westeuropäischen Währungsraumes zusätzlich die notwendigen außenwirtschaftlichen Bedingungen einer Währungsintegration erfüllt werden müssen, nämlich die vollständige Liberalisierung des Handels- und Kapitalverkehrs.

Der Verzicht auf die Vorteile der Liberalisierung und der frühzeitigen Bildung eines optimalen westeuropäischen Währungsraumes stellt für die 12 genannten Länder einen entgangenen Nutzen (Opportunitätskosten) dar, der — wenn man ihn erfassen und über die fast 40 Jahre der Nichtintegration im Währungsbereich aufdiskontieren könnte — die Größenordnung der nicht realisierten Vorteile der Währungsintegration beschreiben würde.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Geldpolitik als Grundlage der ökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland

Von *Hajo Riese,* Berlin

A.

Mit diesem Referat wird der Versuch unternommen, eine monetäre Erklärung der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland zu liefern, die deren langfristige Aspekte in dem Sinne hervorhebt, als sie zyklusübergreifend sind. Dabei lassen sich vier verschiedene Phasen mit jeweils spezifischer Marktkonstellation identifizieren, die in etwa die 50er, 60er, 70er und 80er Jahre repräsentieren. Methodisch intendiert dieser Ansatz eine Funktionsbestimmung des Geldes im Makrosystem; er basiert auf einer Theorie der Interaktion von Geld- und Gütersphäre,[1] die im besonderen die Einkommenswirkungen monetärer Impulse ins Blickfeld rückt.

Nun muß es den Rahmen eines Referates sprengen, die theoretischen und empirischen Aspekte eines derartigen ambitionierten Vorhabens in der notwendigen Breite zu erörtern. Deshalb kann es im folgenden nur darum gehen, das Forschungsprogramm selber zu präsentieren und zur Diskussion zu stellen. Dabei sollen die theoretischen Ausführungen bewußt kurz gehalten werden, obwohl der dem Forschungsprogramm zugrunde liegende monetär-keynesianische Ansatz, der die General Theory lediglich als Endpunkt von Keynes' Œuvre behandelt, indem es auf wichtige Elemente der Indian Currency, dem Tract und der Treatise zurückgreift, durchaus einer ausführlichen Behandlung bedürfte. Dem Thema dieser Jahrestagung entsprechend wird jedoch der empirisch-historische Aspekt betont, so daß sich, was vielleicht kein schlechtes Gütekriterium ist, die theoretische Qualität des Ansatzes an seinem Anwendungsbezug zeigt. Den Übergang zwischen theoretischem und empirischem Teil liefert eine kurze Skizzierung der dem Ansatz zugrunde liegenden Theorie der Wirtschaftspolitik.

Beginnen wir mit dem Theoriebezug. Der monetär-keynesianische Kontext des Ansatzes ergibt sich daraus, daß die Wirkungen monetärer Dispositionen auf den Wirtschaftsablauf, allen voran die Einkommenseffekte und deren Rückwirkungen auf die monetäre Sphäre, sein theoretisches Rückgrat bilden.

---

[1] Geldsphäre begründet dabei eine Makroökonomie von Vermögensmärkten, Gütersphäre eine Makroökonomie von Gütermärkten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Er verbindet dabei insbesondere Elemente der General Theory und der Treatise: der monetären Theorie der General Theory, allen voran der liquiditätspräferenztheoretischen Fundierung der Investitionstätigkeit, und der Einkommenstheorie von General Theory und Treatise, wobei erstere den Beschäftigungseffekt („Multiplikatortheorem"), letztere den Preisniveaueffekt („Q-Gewinne") formuliert.

Von dem postkeynesianischen und neoklassisch-monetaristischen Gegenentwurf unterscheidet sich der monetär-keynesianische Ansatz allgemein dadurch, daß die Interaktion von Geld- und Gütersphäre nicht auf der Dichotomie beider Sphären beruht, sondern vom Doppelcharakter der Investition ausgeht, indem sie ihre präferenztheoretische Fundierung auf dem Vermögensmarkt (als Alternative des Haltens von Geld bzw. anderer Vermögensobjekte) erhält und ihre Einkommens- und Beschäftigungswirkungen auf dem Gütermarkt entfaltet.[2]

Dadurch wird die Investitionstätigkeit zu einem Faktor der Instabilität der Gütersphäre, weil dank deren liquiditätspräferenztheoretischer Fundierung kein marktendogener Prozeß zum Gleichgewicht ableitbar ist. Mit dieser Instabilität korrespondiert eine insbesondere durch Kapitalbewegungen induzierte, allgemein auf die Disposition in unterschiedlichen Währungen zurückgehende Instabilität der außenwirtschaftlichen Beziehungen.

Deren theoretische Begründung verläuft analog zur Investitionstheorie: Während dort das Entscheidungskalkül auf der Wahl zwischen vermögenssicherndem Halten und gewinnerzielender Aufgabe von Liquidität beruht, wird es hier durch die Wahl zwischen unterschiedlichen Währungen bestimmt. Und während sich die für die Wirtschaftspolitik relevanten Wirkungen dort im Preisniveau (als binnenwirtschaftlich absoluter Preis des Güterkorbes) zeigen, ergeben sie sich hier aus dem Wechselkurs (als außenwirtschaftlich absoluter Preis des Güterkorbes). Preisniveau und Wechselkurs bilden deshalb die strategischen Parameter einer Wirtschaftspolitik, die die Funktionsbedingungen einer Geldwirtschaft sichert, die durch die Wirkungen monetärer Impulse auf Produktion und Beschäftigung gekennzeichnet ist.

Im Zentrum einer entsprechenden Theorie der Wirtschaftspolitik steht eine Geldpolitik, die einerseits langfristig orientiert ist, indem sie auf die langfristigen Wirkungen ihrer Maßnahmen zielt, andererseits aber diskretionärer Natur ist, indem sie auf Entwicklungen in der Gütersphäre reagiert. Diese Aufgabenstellung ergibt sich aus den Funktionsbedingungen einer Geldwirtschaft: Sie verlangen von der Wirtschaftspolitik eine Sicherung der Geldfunktion, allen

[2] Diese Klassifizierung geht auf Leijonhufvud zurück, indem er der postkeynesianischen (und entsprechend der neoklassischen) Aggregation der Makroökonomie in Geld, Wertpapiere und Einkommen die monetär-keynesianische Aggregation der Makroökonomie in Geld, nichtmonetäre Vermögenswerte und Konsumgüter gegenüberstellt. Siehe *Leijonhufvud* (1973), S. 112ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

voran als Wertaufbewahrungsmittel (store of value) und als Zahlungsmittel, genauer gesagt, als Ausdruck monetärer Kontrakte (store of deferred payments).

Dabei bestimmt die Sicherung der Geldfunktion die langfristige Orientierung der Geldpolitik, während die inhärente Instabilität der Interaktion von Geld- und Gütersphäre deren diskretionäres Moment begründet. Stabiles Preisniveau und stabiler Wechselkurs bilden dabei die Kriterien der Funktionsfähigkeit der Geldwirtschaft, weil sie den Ausweis dafür bilden, daß Geld seine Funktion im Wirtschaftsprozeß erfüllt. Das binnenwirtschaftliche Kriterium der Preisniveaustabilität ist dabei der Ausweis dafür, daß von der Geldhaltung keine störenden Wirkungen auf den Wirtschaftsablauf, allen voran auf die Investitionstätigkeit, ausgehen, die die Funktionsbedingungen des Geldsystems berühren, während das außenwirtschaftliche Kriterium der Wechselkursstabilität der Ausweis dafür ist, daß von der Geldhaltung keine störenden Wirkungen auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen, allen voran den (autonomen wie leistungsbilanzinduzierten) Kapitalbewegungen, ausgehen.

Eine monetär-keynesianische Theorie der Wirtschaftspolitik grenzt sich dadurch sowohl von der kurzfristigen Orientierung der postkeynesianischen als auch von der Verstetigungsstrategie der neoklassisch-monetaristischen Version ab. Der Postkeynesianismus leitet zwar die Notwendigkeit einer diskretionären Politik ab, thematisiert dabei aber lediglich die kurzfristigen Wirkungen monetärer Impulse, allen voran auf die Beschäftigung (bzw., wie im Fleming-Mundell-Modell, darüber hinaus auf die Zahlungsbilanz). Oder er zielt langfristig auf einen Zustand, der eine sich am Produktionspotential orientierende Verstetigungsstrategie erlaubt.[3] Demgegenüber leugnet der neoklassische Monetarismus, indem er eine inhärente Stabilisierung des (Güter-)Marktsystems unterstellt, einen diskretionären Handlungsbedarf zur Stabilisierung von Preisniveau und Wechselkurs.[4]

Beiden Versionen ist gemeinsam, daß sie die Stabilisierung der Gütersphäre im Auge haben, wobei sie der Postkeynesianismus durch Staatsintervention im Rahmen eines policy mix, der neoklassische Monetarismus durch Abschirmung des Störfaktors Geldsphäre erreichen will. Beiden Konzepten ist dabei vorzuhalten, daß sie auf einer theoretisch unbewiesenen Stabilisierungsmöglichkeit des Gütermarktsystems beruhen, die es von sekundärer Bedeutung macht, ob die Stabilisierung vom Staat oder vom Markt zu leisten ist.[5]

---

[3] Siehe z. B. *Köhler* (1977); *Krupp* (1988).

[4] Auf ihren methodischen Kern reduziert, impliziert deshalb die Verstetigungsstrategie einer Geldmengenregulierung das Fortschreiten einer historisch überkommenen Inflation, nicht jedoch deren Bekämpfung. So gesehen, bleibt der neoklassische Monetarismus Geldtheorie (mit der Konsequenz einer Theorie der Geldpolitik), begründet aber keine genuine Inflationstheorie (mit der notwendigen Konsequenz einer Theorie der Inflationsbekämpfung).

[5] Siehe die instruktive Analyse der Affinität beider Konzepte bei *Kloten* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gegen den Interventionsoptimismus des Postkeynesianismus und den Stabilitätsoptimismus des neoklassischen Monetarismus setzt die monetär-keynesianische Theorie der Wirtschaftspolitik, daß die Aufgabe der Wirtschaftspolitik nicht in der Stabilisierung der Gütersphäre, sondern in der Wahrung der Geldfunktion liegt. Stabilisierung von Preisniveau und Wechselkurs dienen deshalb nicht der Realisierung von Zielen, die in letzter Konsequenz wohlfahrtsökonomisch bestimmt sind, sondern bezwecken die Sicherung der Funktionsbedingungen einer Geldwirtschaft.

B.

Die vier (zyklusübergreifenden) Marktkonstellationen, die die bisherige Geschichte der Bundesrepublik Deutschland charakterisieren (eine fünfte Phase wird als Referenz einer stabilitätskonformen Marktkonstellation ohne prognostische Intention angeführt), lassen sich als Phase der Akkumulation, der Inflation, der Stagflation und der Stagnation (mit der Phase der Reife als Referenz) bezeichnen. Dabei gleitet die Phase der Akkumulation in die Phase der Inflation hinüber (als Schlüsseljahr kann 1961 mit der ersten Aufwertung der Deutschen Mark im Dienste der Inflationsbekämpfung angesehen werden), während der Übergang von der Phase der Inflation in die Phase der Stagflation abrupt erfolgte (durch die Restriktionspolitik nach dem Zusammenbruch von Bretton Woods 1973); der Übergang von der Phase der Stagflation in die Phase der Stagnation erfolgte wiederum gleitend (Anfang bis Mitte der 80er Jahre).

Gemäß des theoretischen Ansatzes, die Interaktion von Geld- und Gütersphäre auf der Grundlage von monetären Impulsen, die auf die Einkommensbildung zielen, zu untersuchen, kommt der Geldsphäre die Steuerungsfunktion des Wirtschaftsprozesses zu. Daraus ergibt sich die Schlüsselstellung der monetären Politik (im Rahmen einer Makropolitik). Monetäre Politik aber umfaßt nicht nur die Geldpolitik im engeren Sinne (also die Politik der Bundesbank), sondern auch die Politik des Staates (insbesondere der Bundesregierung), soweit sie monetäre Impulse hervorruft, und die Nominallohnpolitik (der Tarifpartner). Dabei zeigt sich, daß sich für alle Phasen die Dominanz einer bestimmten Ausformung monetärer Politik nachweisen läßt,[6] für die Phase der Akkumulation die der Lohnpolitik, für die Phase der Inflation die der Politik des Staates und für die Phasen der Stagflation und Stagnation die der Geldpolitik. So gesehen, ist die Geldpolitik erst nach 1973 zur tragenden Säule der Wirtschaftspolitik geworden.

Desungeachtet bleibt jedoch generell die Geldpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland fundamental. Denn auch wenn sie bis 1973 die Wirtschaftspolitik nicht dominierte, so spielte sie dennoch den

[6] Siehe zum folgenden die Übersicht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Phase	Dominanz der monetären Politik	Geldpolitik in bezug auf Marktkonstellation	Strategie in bezug auf die Währung	Konsequenz bzw. Nebenbedingung	Widerspruch der Marktkonstellation
I Akkumulation	Lohnpolitik	Sicherung	Unterbewertung und Härte	Inflationspotential	latent
II Inflation	Politik des Staates	Bekämpfung	Unterbewertung ohne Härte	Importierte Inflation durch unzureichende Aufwertung	ja
III Stagflation	Geldpolitik („Geldverknappung")	Bekämpfung	Unterbewertung durch Härte	Arbeitslosigkeit	nein
IV Stagnation	Geldpolitik („Stabilisierung des Dollarkurses")	Sicherung	Unterbewertung oder Härte	Schwanken zwischen Expansions- und Restriktionspolitik	latent
V Reife	Geldpolitik („Stabilisierung der DM als ‚zweite' Leitwährung")	Sicherung	Überbewertung und Härte	Stabilisierung von Preisniveau und Wechselkurs	nein

entscheidenden Part bei der Beeinflussung der Marktkonstellation: bei ihrer Sicherung in der Phase der Akkumulation und in der Phase der Stagnation, bei ihrer Bekämpfung (als Inflationsbekämpfung) in der Phase der Inflation und in der Phase der Stagflation. Dabei ist die Phase der Akkumulation durch eine höchst erfolgreiche Absicherung der preisstabilisierenden Wirkungen einer (vom Marktergebnis her gesehen) zurückhaltenden Lohnpolitik — somit durch ein Zusammenspiel von Geldpolitik und Lohnpolitik — gekennzeichnet, während für die Phase der Inflation das vergebliche Bemühen typisch war, die Inflation in den Griff zu bekommen. Allerdings wird sich zeigen, daß nicht die Preisgabe des Festkurssystems von Bretton Woods, sondern die Bereitschaft, eine Depression in Kauf zu nehmen — die Genesis von Arbeitslosigkeit bei sinkender Inflationsrate charakterisiert deshalb die folgende Phase der Stagflation —, eine erfolgreiche Inflationsbekämpfung ermöglichte.

Wissenschaft wie öffentliche Meinung pflegen dabei in seltener Eintracht der Zentralbank die Aufgabe einer Geldwertstabilisierung zuzuweisen. Diese Auf-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gabe rechtfertigt im speziellen die Autonomie der Bundesbank gegenüber der Wirtschaftspolitik des Staates. Nun liegt eine derartige Einschätzung allein deshalb nahe, weil sie sich aus der Funktion einer Währungsbehörde ergibt. Für den neoklassischen Monetarismus bildet deshalb die Zentralbankpolitik das A und O der Wirtschaftspolitik überhaupt, während die postkeynesianische Theorie des policy mix dieser Funktionsbeschreibung entspricht, indem sie der Zentralbankpolitik das Ziel der Geldwertstabilität zuordnet („assignment").

Aber eine solche Einschätzung ist kaum mehr als eine Trivialität. Vor allem greift sie zu kurz, weil sie das spezifische Moment der außenwirtschaftlichen Absicherung nicht thematisiert. Diese aber bestimmt ganz besonders die Geldpolitik der Bundesbank. Denn wenn man nach einer die Phasen übergreifenden, also die gesamte bisherige Geschichte der Bundesrepublik Deutschland umfassenden geldpolitischen Strategie sucht, so zeigt sich, daß nicht so sehr die Geldwertstabilität an sich, gemessen an der Konstanz des internen Preisniveaus, sondern die Härte der Währung nach außen den Maßstab liefert.

Darüber hinaus bildet die Härte lediglich eine Seite der außenwirtschaftlich bestimmten Medaille. Die andere Seite besteht aus einer Wahrung der Exportchancen der deutschen Wirtschaft, die sich eindrucksvoll in einem faktisch seit der Koreakrise 1950/51 andauernden Exportüberschuß, der stets gegenüber Gefährdungen verteidigt wurde, dokumentiert.

Man kann daher die Strategie der Bundesbank auf den Nenner bringen, daß sie die Härte der Deutschen Mark mit ihrer Unterbewertung zu verbinden sucht — ein Unterfangen, dessen Realisierung sich aus einer markttheoretischen Perspektive keineswegs von allein einstellt, da die Härte der Währung gegen die stimulierende effektive Nachfrage, die aus der Unterbewertung (und zumindest in der Akkumulationsphase einer steigenden Investitionsquote) resultiert, zu verteidigen ist.

Die Marktkonstellation der vier Phasen ist denn auch jeweils durch ein ganz bestimmtes Spannungsverhältnis zwischen Unterbewertung und Härte der Deutschen Mark gekennzeichnet, das die Strategie der Bundesbank bestimmt, wobei die Verfolgung der Strategie nicht ohne Konsequenzen für die Marktkonstellation bleibt bzw. Nebenbedingungen auftreten können, durch die die Marktkonstellation einen latenten bzw. offenen immanenten Widerspruch erhält.

An der Fixierung des neoklassisch-monetaristischen und postkeynesianischen Argumentationsmusters auf eine Politik der Geldwertstabilität der Bundesbank zeigt sich deutlich seine binnenwirtschaftliche Orientierung. Diese macht die Stabilisierung des Preisniveaus zur Schlüsselgröße der Geldpolitik, gleichgültig, ob in der monetaristischen Verstetigungsstrategie oder der Strategie eines policy mix mit entsprechendem assignment. Die einzige bemerkenswerte Ausnahme liefert bezeichnenderweise Emminger, der in der Personalunion des Bundesbankpolitikers und des Wissenschaftlers offenbar eher als der etablierte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wissenschaftsbetrieb in der Lage ist, sich dessen paradigmatischen Präformierungen zu entziehen.

An Emmingers Analyse der Bundesbankpolitik 1948-75[7] beeindruckt insbesondere die generelle Anlage, die Bundesbankpolitik unter dem Aspekt eines Konflikts von interner und externer Stabilität zu behandeln. Dabei liefern Preisniveaustabilität und Wechselkursstabilität die jeweiligen Stabilitätskriterien.

Emminger weist dabei nachdrücklich darauf hin, daß die Absicherung der außenwirtschaftlichen Flanke interne Stabilität bezweckte und gerade dadurch eine von außenwirtschaftlichen Bedingungen bestimmte Geldpolitik Dominanz erhielt.[8] Zwar betont Emminger die Sicherung der Härte und bestenfalls indirekt die Sicherung der Unterbewertung der Deutschen Mark. Aber es ist das Verdienst Emmingers zu zeigen, daß sich die Bundesbankpolitik nicht an den Möglichkeiten der Realisierung eines Zielbündels à la Magisches Viereck orientiert, sondern die Funktionsbedingungen einer Geldwirtschaft im Auge hat.

Die Phase der Akkumulation ist durch die Koinzidenz von (bis Mitte der 60er Jahre anhaltender) steigender Investitionsquote und kontinuierlichem Exportüberschuß gekennzeichnet. Diese Koinzidenz indiziert das fabulöse „Wirtschaftswunder". Aus einer markttheoretischen Sicht ist diese Marktkonstellation jedoch höchst ungewöhnlich, da mit steigenden Investitionen steigende Importe und tendenziell nachlassende Exporte zu erwarten sind. Sie konnte ihre markttheoretische Validität deshalb allein durch eine monetäre Politik erhalten, die die Massenkaufkraft (und damit den Konsum) niedrig hielt.[9]

Das hervorstechendste Kennzeichen dieser Marktkonstellation besteht deshalb darin, daß die Beschränkung der Massenkaufkraft eine Stabilität des Preisniveaus garantierte. Zugleich wurden dadurch die Bedingungen für eine Unterbewertung der Deuschen Mark geschaffen. Denn allein diese Beschränkung beließ der Ökonomie den Spielraum für die steigende Investitionsquote und den Exportüberschuß.

Die Preisniveaustabilität verleiht denn auch dieser Marktkonstellation ihre mittelfristige Stetigkeit. Dabei gelang die Sicherung dieser Marktkonstellation durch die Verbindung von restriktiver Nominallohnpolitik und restriktiver Geldpolitik. Man kann von einer Dominanz der Lohnpolitik deshalb sprechen, weil sie der Marktkonstellation die notwendige Bedingung lieferte, während der Geldpolitik die Aufgabe des Flankenschutzes zufiel.

---

[7] *Emminger* (1977).

[8] *Emminger* (1977), S. 1 ff., S. 42 f.

[9] Verstärkt wurde diese Notwendigkeit dadurch, daß die private Ersparnis angesichts des Nachholbedarfs an Konsumgütern gering war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Nominallohnpolitik erhielt ihre restriktive Note durch nichtantizipierte Produktivitätssteigerungen, somit einer Produktivitätsillusion, die eine Einkommensdeflation bewirkte und dadurch den Spielraum für eine (mit der Akkumulation und Exportoffensive einhergehende) Gewinninflation schuf. Indem sie auf einer Produktivitätsillusion basierte, war sie jedoch durchaus marktkonform. Man braucht somit keineswegs, wie es vielfach geschieht, die Existenz eines (dann in den 60er Jahren angeblich zerbrochenen) sozialen Konsensus zu bemühen — ein im übrigen schon aus methodischen Gründen fragwürdiges Unterfangen, weil es interessensoziologische Argumente an die Stelle von (markt-)ökonomischen Argumenten setzt.

Der Flankenschutz der Geldpolitik zeigt sich allen voran daran, daß sie eine Politik des stop and go verhinderte. Das heißt vornehmlich, daß sie sich nicht dem postkeynesianischen Topos einer easy-money-policy unterwarf und damit eine Stärkung der Massenkaufkraft unterband, die angesichts der labilen ökonomischen Situation der sich generierenden Bundesrepublik Deutschland zu einem Importüberschuß mit der Konsequenz einer Abwertung hätte führen müssen. Es gehört denn auch zu den Topoi der monetär-keynesianischen Ökonomie, daß Unterbewertung und Abwertung diametral gegensätzliche Marktkonstellationen repräsentieren, weil eine Abwertung dank ihrer Rückwirkungen auf die Einkommensbildung stets der Gefahr ausgesetzt ist, die angestrebte Beseitigung der Überbewertung zu verfehlen.

Aber die Geldpolitik der Bundesbank hat nicht nur mittelbar die easy-money-policy verhindert, sondern auch unmittelbar eine Unterbewertung der Deutschen Mark ermöglicht. Die Schlüsselstellung nimmt dabei die im übrigen gegen den Widerstand der Bundesregierung durchgesetzte Restriktionspolitik im Gefolge der Zahlungsbilanzkrise 1950/51 ein,[10] weil sich dank des Verzichts auf eine Abwertung bereits im Frühjahr 1951 explosionsartig ein Exportüberschuß herausbildete und damit das deutsche Wirtschaftswunder einläutete.

Die Aufrechterhaltung der Preisniveaustabilität ändert aber nichts daran, daß diese Marktkonstellation bereits den Keim der Inflation in sich trug (und deshalb temporärer Natur bleiben mußte). Denn abgesehen davon, daß sich aus verschiedenen Gründen die Massenkaufkraft auf die Dauer nicht niedrig halten ließ (und dies auch gar nicht wünschenswert war), perpetuierte (und verstärkte) die Marktkonstellation ein Ungleichgewicht, das nicht nur die einheimischen Ressourcen in immer stärkerem Maße band, sondern auch auf den Weltmarkt ausstrahlte. Die Aufwertung im Jahre 1961, die diesem Ungleichgewicht Rechnung trug und zugleich die Phase der Sicherung der Preisniveaustabilität über die Beeinflussung der außenwirtschaftlichen Beziehungen einläutete, bildet denn auch ein wichtiges Indiz für das Ende dieser Phase. Sie repräsentiert damit

[10] So wurde im Oktober 1950 der Diskontsatz auf eine, wie Emminger anmerkt, für damalige Zeiten ungewöhnliche Höhe von 4% auf 6% angehoben und darüber hinaus im Februar 1951 das Kreditvolumen unmittelbar eingeschränkt. Siehe *Emminger* (1977), S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keineswegs, wie es eine gängige Meinung will, eine Marktkonstellation, die das Zielbündel, das das Magische Viereck formuliert, in idealer Weise realisierte; sie muß vielmehr als Ungleichgewicht mit sich herausbildendem Inflationspotential charakterisiert werden.[11]

Die Phase der Inflation ist durch ein (sich dann Anfang der 70er Jahre verstärkendes) sukzessives Steigen des Preisniveaus gekennzeichnet. Sie wird in der öffentlichen Meinung wie in der Literatur unter dem Zeichen einer importierten Inflation behandelt. Das bedeutet, daß sie durch die Unmöglichkeit erklärt wird, in einem Regime fester Wechselkurse der Inflation, die das Ausland produziert, zu entgehen und damit interne Stabilität (des Preisniveaus) und externe Stabilität (des Wechselkurses) simultan zu erreichen.

Feste Wechselkurse aber bedeuten nicht konstante Wechselkurse. Der Verzicht auf eine (rechtzeitige) Aufwertung, die den Inflationsimport aus dem Ausland abschirmt, gibt denn auch der Marktkonstellation dieser Phase das Gepräge. Da die Festsetzung des Wechselkurses (in Abstimmung mit dem Internationalen Währungsfonds) der Bundesregierung (nicht aber der Bundesbank) oblag, konstituierte ein Inflationsimport zugleich eine Dominanz der Politik des Staates. Diese Dominanz wird dadurch unterstrichen, daß die mit dem Namen Schiller verbundene Krisenbekämpfung Ende der 60er Jahre ganz im Zeichen der staatlichen Wirtschaftspolitik stand.

Die Bundesbank betont denn auch ihren eingeschränkten Handlungsspielraum angesichts eines Festkurssystems, das eine Endogenisierung der Geldschöpfung bewirkt.[12] Politisch-strategisch aber heißt dies, daß sie dem Verzicht der Bundesregierung auf eine preisstabilisierende Aufwertung Flankenschutz gewährte. Daß in den 60er Jahren die Stabilisierung des Preisniveaus nicht das vorrangige Ziel der Geldpolitik gewesen ist, deuten selbst die Vertreter der Bundesbankpolitik an, so, wenn beispielsweise Schlesinger davon spricht, daß es zwischen 1961 und 1967, also zwischen der ersten Aufwertung und sich anbahnender Rückwirkungen des ständig wachsenden Gefälles zwischen der Preisentwicklung im In- und Ausland, „keinen ernsthaften Konflikt... zwischen den binnenwirtschaftlichen und außenwirtschaftlichen Zielsetzungen gegeben (hatte)“,[13] wobei er ausdrücklich das Argument anführt, daß sich „die Bundesrepublik... außenwirtschaftlich weitgehend im Gleichgewicht (befand) und... sich bei einer Geldentwertung von 2½ - 3% pro Jahr im Gleichschritt mit den anderen Industrieländern (hielt)“.[14]

Damit aber begründete die gesicherte außenwirtschaftliche Flanke und dabei allen voran die Kontinuität des Exportüberschusses einen mangelnden Ent-

[11] Boarman gehört zu den wenigen zeitgenössischen Autoren, die diese Marktkonstellation in aller Deutlichkeit herausgearbeitet haben. Siehe *Boarman* (1964).

[12] So z. B. *Schlesinger* (1978), S. 11. Siehe auch die instruktive Analyse in *Spahn* (1988).

[13] So *Schlesinger* (1978), S. 4; ebenso *Emminger* (1977), S. 18ff.

[14] *Schlesinger* (1978), S. 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungsbedarf. Erst die Turbulenzen der Jahre 1968/69 mit ihrer „nachgeholten" Aufwertung 1969 änderten das Bild. Generell läßt sich zu dieser Phase sagen, daß die Dominanz der staatlichen Wirtschaftspolitik und der fehlende Flankenschutz der Bundesbank bei der Inflationsbekämpfung sie als ein Gleichgewicht bei hoher Beschäftigung auf Kosten der Preisniveaustabilität charakterisieren.

Die Phase der Stagflation ist durch eine erfolgreiche Inflationsbekämpfung gekennzeichnet, weil die Geldpolitik die notwendige Begleiterscheinung einer Depression in Kauf nahm. In diesem Sinne kann man von einer Politik der Stagflation sprechen, deren spezifisches inflatorisches Merkmal das Sinken der Inflationsrate ist. Dabei hat sich eine von der Geldpolitik gestützte Marktkonstellation herausgebildet, die durch eine (gegenüber der zweiten Phase) gesunkene Investitionsneigung und starken Beschäftigungsrückgang charakterisiert ist — man spricht nicht ohne Grund von einer zweiten Weltwirtschaftskrise dieses Jahrhunderts. Daß diese Marktkonstellation keineswegs als (langanhaltender) konjunktureller Abschwung interpretiert werden darf, zeigt sich deutlich daran, daß seit ihrem Beginn Anfang der 70er Jahre bereits drei „normale" Konjunkturzyklen aufgetreten sind.

Für die Beurteilung der Geldpolitik ist es an sich gleichgültig, daß die Stagflationsperiode von dem mit dem Erdölpreisschock einhergehenden weltwirtschaftlichen Einbruch eingeläutet worden ist. Entscheidend ist allein, daß die Geldpolitik — sieht man von kurzfristig orientierten fiskalpolitischen Maßnahmen ab — das stagnative Moment nicht konterkarierte, sondern stützte — und angesichts der hohen Inflationsrate auch stützen mußte.[15] Mit einem kurzfristigen Abbau der vorher beträchtlich angewachsenen Liquiditätsreserven und einem erheblichen Rückgang der Neuverschuldung der Banken läutet die Bundesbank 1973 die schärfste geldpolitische Restriktion in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ein.[16]

Aber auch die Phase der Stagflation demonstriert augenfällig die Priorität außenwirtschaftlicher Beziehungen. Denn der Restriktionspolitik war eine Spekulation in die Deutsche Mark vorangegangen, von der Emminger berichtet: „Die Bundesbank mußte an diesem Tag fast 8 Mrd. DM Notenbankgeld neu ausgeben. Das war fast soviel wie die damalige normale Zunahme an Zentralbankgeld für ein ganzes Jahr! Da zogen wir die Notbremse."[17] Die Stabilisierung

---

[15] Der politische Charakter der Stagflation erklärt auch überzeugender als die sich an der Phillipskurve orientierende trade-off-Diskussion die Grenzen einer Nachfragesteuerung. Denn entscheidend ist nicht das Argument, daß die Nachfragesteuerung unwirksam sei, Vollbeschäftigung zu erreichen (ein Argument im übrigen, das bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit unhaltbar ist); entscheidend ist vielmehr, daß eine Expansion der Nachfrage dann sinnlos wird, wenn deren Drosselung die Konsequenz einer Inflationsbekämpfung ist.

[16] Siehe dazu *Spahn* (1988), S. 73ff.

[17] *Emminger* (1986), S. 240; siehe auch *Spahn* (1988), S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der außenwirtschaftlichen Beziehungen lieferte somit der Inflationsbekämpfung die Richtschnur. Daß dabei unter dem Regime flexibler oder, besser gesagt, stark schwankender Wechselkurse der andauernde Exportüberschuß den Stabilisierungserfolg dokumentiert, ist nicht verwunderlich — und unterstreicht zugleich die Kontinuität der Geldpolitik der Bundesbank.

Dabei darf der fundamentale Unterschied zur Marktkonstellation der vorangegangenen Phasen nicht übersehen werden. Denn jetzt korrelierte der Exportüberschuß mit gesunkenen Investitionen. Das Inflationspotential konnte abgebaut werden.

Mit der Koinzidenz von Exportüberschuß und gesunkener Investitionsquote erhält die Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland ihre marktheoretische Normalität zurück. Diese Marktkonstellation stellt denn auch das Spiegelbild der Phase der 60er Jahre dar, als eine solche Koinzidenz nicht akzeptabel erschien (oder politisch nicht durchsetzbar war) — und, als Konsequenz, auf die Stabilisierung des Preisniveaus verzichtet wurde.

Die Phase der Stagflation zeigt zugleich nachdrücklich, daß eine Inflationsbekämpfung erst dann erfolgreich ist, wenn sie an eine restriktive Geldpolitik gebunden wird. Demzufolge setzte die Geldpolitik selbst die Marktbedingungen, die eine Depression unausweichlich machten. Insofern charakterisiert diese Phase das Ungleichgewicht einer Inflationsbekämpfung mit sich herausbildender Preisniveaustabilität.

Die durch die ausgelaufene Inflation gekennzeichnete Phase der Stagnation läßt sich als ein (makroökonomisches) Gleichgewicht auf gesunkenem Investitions- und Beschäftigungsniveau bei erreichter Preisniveaustabilität charakterisieren. Deshalb aber stehen, wie sich derzeit eindrücklich zeigt, die außenwirtschaftlichen Beziehungen nicht weniger als vorher im Zentrum der Geldpolitik. Dazu zwingt die Sicherung der Marktkonstellation einer Verbindung von Härte und Unterbewertung der Währung gerade durch die erreichte Preisniveaustabilität, die die latenten Widersprüche der Marktkonstellation ins Blickfeld der Geldpolitik rückt.

So zeigt sich, daß die Sicherung einer Unterbewertung auch dann ein schwieriges Geschäft bleibt, wenn sie, anders als in der Phase der Akkumulation der 50er Jahre, durch eine niedrige Investitionsquote geschützt wird. Zum einen fehlt ihr heute die treibende Kraft einer (am Produktivitätszuwachs gemessenen) zurückhaltenden Lohnpolitik, die in den 50er Jahren überhaupt erst eine preisniveaustabile Koinzidenz von steigender Investitionsquote und andauerndem Exportüberschuß ermöglichte. Zum anderen — und dies dürfte entscheidend sein — geht eine Gefährdung vom schwankenden Dollar (als Leitwährung des Weltmarktes) dank dessen Wirkungen auf die Leistungs- und Kapitalströme aus.

Dabei gefährdet ein teurer Dollar die Härte der Deutschen Mark, ein billiger Dollar die Unterbewertung der Deutschen Mark. Dieses vom Dollar gesetzte

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dilemma charakterisiert die derzeitige Geldpolitik der Bundesbank ungemein, weil es sie je nach Marktlage zu einer Abkoppelung und zu einer Ankoppelung der Deutschen Mark an den Dollar zwingt. Dadurch wird der jeweils existierende Dollarkurs zu einer magischen Grenze, weil ein Sinken des Dollars unter diese Grenze eine Gefährdung des Exports und damit der Unterbewertung und ein Steigen des Dollars über diese Grenze eine kapitalexportinduzierende Schwäche und damit eine Gefährdung der Härte der Deutschen Mark bewirkt.

Aber es handelt sich um eine höchst künstliche und damit um eine höchst fragile magische Grenze. Denn sie ist der Ausfluß der seit nun vier Jahrzehnten herrschenden Strategie, Unterbewertung und Härte der Deutschen Mark miteinander zu verbinden. Das Ziehen einer magischen Grenze bei einem bestimmten Dollarkurs ist denn auch nichts anderes als der verzweifelte Versuch, diese Strategie gegenüber ihren marktimmanenten Widersprüchen zu retten, diese Widersprüche, wenn man so will, latent zu halten.

Es ist hier nicht der Ort, im einzelnen den Zweifeln nachzugehen, daß eine solche Politik auf Dauer gelingen kann. Sie nähren sich daraus, daß von den Funktionsbedingungen des Weltmarktes her gesehen die Aufrechterhaltung eines dauernden Exportüberschusses kaum möglich erscheint und deshalb eine Strategie der Unterbewertung in immer stärkerem Maße ihr Korrelat in einer Schwäche der Deutschen Mark finden wird. Vielmehr kam es darauf an zu zeigen, daß die (latente) Instabilität der gegenwärtigen Marktkonstellation nicht allein (und vielleicht nicht einmal primär) Ausfluß der Instabilität des Weltmarktes ist, sondern eine wesentliche Ursache in der zunehmenden Inkompatibilität einer Geldpolitik hat, die Unterbewertung und Härte der Deutschen Mark verbinden will.

Dabei handelt es sich um eine tiefliegende Ursache, weil sie das Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland in der Weltökonomie berührt. Denn mit ihrem Beharren auf einer Unterbewertungsstrategie geriert sich die Bundesrepublik Deutschland wie ein Mann, der nicht erwachsen werden will, der sich weigert, aus der Phase des Sturms und Drangs in die Phase der Reife zu treten.

Phase der Reife aber bedeutet Überbewertung einer Währung, genauer gesagt, die Verbindung von Überbewertung und Härte der Währung, bei der ein Kapitalimportüberschuß und die Zinseinkommen aus einem Kapitalexport die Finanzierung eines Importüberschusses erlauben. Sicherlich kann man von der Bundesbank nicht erwarten, daß sie von heute auf morgen einen derartig radikalen Wechsel ihrer Strategie vollzieht. Man kann auch fragen, ob ein derartiger Wechsel angesichts der gegenwärtigen Struktur der deutschen Wirtschaft überhaupt möglich ist. Es spricht deshalb vieles dafür, daß die Verbindung von Härte und Unterbewertung der Währung erst allmählich durch veränderte Marktbedingungen ausgehöhlt wird, für die dann die Bundesbank das Vollzugsorgan abgeben wird.

Dennoch kann es für die Bundesbank zur Nagelprobe kommen. Das ist dann

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Fall, wenn der demografische Knick die Unterbeschäftigung so weit reduziert, daß bei der herrschenden Marktkonstellation ein erneuter Gastarbeiterimport notwendig wird. Spätestens dann wird sich zeigen, ob die Bundesbank weiterhin ihre Unterbewertungsstrategie verfolgt und als Konsequenz wie in den 60er Jahren einen Inflationsprozeß in Kauf nimmt oder ob sie mit einer Überbewertungsstrategie den Konnex von Überbeschäftigung und Inflation zerreißt. Insofern bietet gerade die derzeitige Phase der Stagnation die Chance, allmählich eine Marktkonstellation zu verwirklichen, die einer reifen Industrienation angemessen ist und für die die Schweiz ein Vorbild liefert.

Literatur

Boarman, H. P. (1964): Germany's Economic Dilemma: Inflation and the Balance of Payments. New Haven.

Emminger, O. (1977): The D-Mark in the Conflict between Internal and External Equilibrium 1948-1975. Princeton N.J.

Emminger, O. (1986): D-Mark, Dollar, Währungskrisen. Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten. Stuttgart.

Kloten, N. (1988): Die Steuerung des Geldmarktes als Reflex monetärer Konzeptionen, in: *Filc*, W./*Hübl*, L./*Pohl*, R. (Hrsg.): Herausforderungen der Wirtschaftspolitik. Festschrift für Claus Köhler. Berlin, S. 185-196.

Köhler, C. (1977): Geldwirtschaft. Band 1: Geldversorgung und Kreditpolitik. 2. veränderte Auflage Berlin.

Krupp, H.-J. (1988): Ist das Wachstum des Produktionspotentials ein geeignetes Kriterium für die Geldpolitik?, in: *Filc*, W./*Hübl*, L./*Pohl*, R. (Hrsg.): Herausforderungen der Wirtschaftspolitik. Festschrift für Claus Köhler. Berlin, S. 81-95.

Leijonhufvud, A. (1973): Über Keynes und den Keynesianismus. Eine Studie zur monetären Theorie. Köln.

Schlesinger, H. (1978): Die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank 1967-1977, in: Kredit und Kapital 11, S. 3-29.

Spahn, H.-P. (1988): Bundesbank und Wirtschaftskrise. Geldpolitik, gesamtwirtschaftliche Finanzierung und Vermögensakkumulation der Unternehmen 1970-1987. Studien zur monetären Ökonomie. Band 1. Regensburg.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 7

Arbeitsmärkte

Leitung: Bernd Rüthers, Konstanz

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„One worker ... complained that even though he has worked at the company for 10 years, he receives ... less in pay than newcomers. Corporate executives said the scarcity of workers in the labor market is forcing them to pay higher wages to new workers".[1]

Der Einfluß von „Schutzrechten" für Arbeitnehmer auf die Allokation nichtsystematischer Risiken

Von *Ekkehard Wenger*, Würzburg

A. Einleitung

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Arbeitsmarktlage wird niemand ernsthaft bestreiten, daß der Verlust eines langjährigen Arbeitsplatzes in einer Vielzahl von Fällen mit erheblichen Einbußen für den Arbeitnehmer verbunden ist.[2] In der Fachliteratur hat man zur Umschreibung dieses Sachverhalts einen auf A. Marshall[3] zurückgehenden Begriff reaktiviert; dort verwendet man den Ausdruck „Quasi-Rente", der als monetäres Äquivalent der Nutzeneinbuße verstanden werden soll, die ein Arbeitnehmer im Falle seiner Entlassung erleidet. Bezugsgröße für die Messung dieser Nutzeneinbuße ist die beste Alternative zum gegenwärtigen Beschäftigungsverhältnis, die ja nach Wahrnehmung der Situation in einem Wechsel des Arbeitsplatzes oder auch im Ausscheiden aus dem Beschäftigungssystem bestehen kann.

Quasi-Renten der beschriebenen Art gelten gemeinhin als schutzbedürftiges Gut, dessen Absicherung nicht nur dem Gesetzgeber, den Arbeitsrichtern, den

---

[1] China Post v. 22. 08. 1988, S. 6. In Taiwan, dem Erscheinungsland dieser Zeitung, haben sich „Schutzrechte" für Arbeitnehmer bisher nicht in nennenswertem Umfang durchgesetzt.

[2] Noch vor wenigen Jahren scheint dieses Problem allerdings bei weitem nicht so gravierend gewesen zu sein wie vielfach vermutet. Aus Datenmaterial des Jahres 1978 läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß ein Zwang zum Wechsel des Arbeitsplatzes nach Konkursen im Durchschnitt mit keinen nennenswerten Lohnänderungen verbunden war. Wer länger als 12 Monate arbeitslos geblieben war, mußte sich zwar im Durchschnitt mit Einbußen von etwa 20 % abfinden; zu dieser Fallgruppe gehörte aber nur etwa ein Zehntel der Arbeitnehmer, die von Unternehmen aus der Stichprobe freigesetzt wurden. Vgl. *Gessner*, V./*Plett*, K.: Der Sozialplan im Konkursunternehmen. Köln 1982, S. 25-27.

[3] *Marshall*, A.: Principles of Economics, Bd. 6. London [8]1920 (Nachdruck 1969), S. 520 u. S. 626.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitnehmerorganisationen und allerlei akademischen Experten ein besonderes Anliegen zu sein scheint; auch namhafte Unternehmensleiter verbinden mit dem Bekenntnis zur sozialen Marktwirtschaft eine besondere Verpflichtung gegenüber der eigenen Belegschaft.[4] In Entlassungen aus bloßer Gewinnsucht sieht man eine Entartungserscheinung des Frühkapitalismus, die mit rechtlichen Sanktionen und moralischen Verdikten aus der Welt geschafft werden soll; folgerichtig ist statt der Gewinnmaximierung die Erhaltung von Arbeitsplätzen zur vornehmsten Aufgabe des Managements avanciert.[5]

Äußerungen dieses Inhalts sollte man nicht vorschnell als bloße Lippenbekenntnisse abqualifizieren, die nur als werbewirksame Unterstützung für das hauseigene Personal-Marketing gedacht sind; in der Tat ist die Vorstellung von der Schutzwürdigkeit von Arbeitsplätzen in die Köpfe vieler Manager eingezogen, die sich anonymen Aktionären viel weniger verpflichtet fühlen als der „Betriebsgemeinschaft", der sie angehören. Manchmal ist dieses Bewußtsein schon weiter fortgeschritten als Entscheidungen der Arbeitsgerichte; selbst dort, wo die Auflösung von Beschäftigungsverhältnissen keine juristischen Probleme aufwirft, wird gelegentlich darauf verzichtet, die Entlassungsmöglichkeiten auszuschöpfen, die das gegenwärtige Arbeitsrecht noch eröffnet.[6]

Auf den ersten Blick erscheint nichts weniger paradox als die Beobachtung, daß in der Versorgung der Bevölkerung mit Arbeitsplätzen gravierende

---

[4] Edzard Reuter, der Vorstandsvorsitzende des größten deutschen Privatunternehmens, vertritt die Überzeugung, „daß unsere Verantwortung für die Arbeitsplätze eben nicht eine durch die Gewerkschaften aufgezwungene Belastung ist, sondern ... als eigenständige, als orginäre (!) ... Aufgabe angenommen werden muß." Zitiert nach Handelsblatt vom 16. 2. 1988, S. 10.

[5] Unter zustimmender Bezugnahme auf Egon Tuchtfeldt vertritt das für Personalwesen zuständige Vorstandsmitglied der Volkswagenwerk AG die Ansicht, „aus Verpflichtung zur sozialen Marktwirtschaft" sei die „Gewinnmaximierung schlicht dem vergangenen Jahrhundert" zuzuordnen. „Anteilseigner (!) und Arbeitnehmervertreter" des Volkswagenwerks hätten sich „davon überzeugen" lassen, „daß es ... bei ... Investitionen ... nicht um ... Gewinnmaximierung ging, sondern um wirkliche Unternehmensziele". „Im Mittelpunkt" stehe „für Volkswagen die Sicherung der Arbeitsplätze an deutschen Standorten..." Weiterhin habe das Management „die Pflicht, jederzeit (!) für Bedingungen zu sorgen, unter denen eine wettbewerbsfähige Produktion an den deutschen Standorten möglich ist. Es kann nicht zulassen, daß ... der Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland der Boden entzogen wird. Diese Position hat unter allen Umständen (!) Vorrang, ja sie avanciert ... allmählich zum Unternehmensziel Nummer eins." *Briam*, Karl-Heinz: Arbeiten ohne Angst. Düsseldorf/Wien ^{2}1986, S. 53 und S. 189f.

[6] Dem Verfasser ist bekannt, daß in Großunternehmen das Beschäftigungsförderungsgesetz nicht immer ausgeschöpft wird. Obwohl die nachlassende Exportkonjunktur im Jahre 1987 in vielen Unternehmen Personaleinsparungsmaßnahmen sinnvoll erscheinen ließ, die nicht im Rahmen der natürlichen Fluktuation abgewickelt werden konnten, hat man ursprünglich befristete Arbeitsverträge in unbefristete umgewandelt, statt sie einfach auslaufen zu lassen. Die soziale Härte einer „unverschuldeten" Entlassung ohne Abfindung schien den Verantwortlichen zu hoch oder war jedenfalls innerhalb des Unternehmens nicht mit überzeugenden Argumenten zu vertreten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mangelerscheinungen aufgetreten sind, seit sich die Überzeugung ausgebreitet hat, Unternehmen seien vor allem anderen Veranstaltungen mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung.[7] Aber es ist eben nur auf den ersten Blick paradox, wenn mit der Proklamierung vermeintlicher Ziele der angestrebte Zustand in besonders gründlicher Weise verfehlt wird. Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen ist in einer funktionierenden Marktwirtschaft nicht mehr als ein Nebenprodukt, das die Konsum- und Freizeitpräferenzen der Bevölkerung reflektiert; erhebt man dieses Nebenprodukt zur nationalen Priorität, zum Endziel des Arbeitsrechts oder gar zum Entscheidungskriterium auf Unternehmensebene, so beschwört man die Gefahr herauf, daß das Lenkungssystem einer marktwirtschaftlichen Ordnung Kräfte der Selbstzerstörung freisetzt.

Zwingende Vorschriften zum „Schutze" von abhängig Beschäftigten können auf anderen Intentionen beruhen und weniger dramatische Wirkungen entfalten; es empfiehlt sich aber nicht, auf diese Hoffnung schon dann zu bauen, wenn die „soziale Verantwortung" der Unternehmen mancherorts bereits weiter entwickelt ist, als es das Arbeitsrecht bei rein juristischer Betrachtungsweise erfordern würde. Entscheidungsträger, die mit den zugrunde liegenden Wertungen umgehen können, schafft sich jedes Rechtssystem selbst; gleichzeitig läuft die Grenze des juristisch Möglichen selten durch das ökonomische Optimum. Wer in langfristigen Beziehungen mit der Belegschaft alle juristischen Spielräume ausreizt, wird erkennen, daß das Optimum anderswo liegt,[8] oder nicht lange Betriebsleiter sein. Von daher ist verständlich, daß die Entwicklung des Arbeitsrechts einer Besitzstandswahrungsmentalität Vorschub geleistet hat,[9] die nicht nur auf seiten der Beschäftigten über das zwingend Gebotene hinausgehen kann.[10] Für die Beurteilung des geltenden Arbeitsrechts ist es

[7] Apologeten der deutschen Arbeitsmarktinstitutionen stellen die Situation zum Teil so dar, als sei es der Markteintritt zusätzlicher Arbeitskräfte, der die Persistenz der Arbeitslosigkeit erkläre. Wie wertlos dieses Argument ist, zeigt ein Blick in die USA, wo der Arbeitsmarkt einen weitaus stärkeren Zustrom von Arbeitskräften verkraften mußte; dessen ungeachtet hat die Arbeitslosenquote im Frühjahr 1989 ihren tiefsten Stand seit fünfzehn Jahren erreicht.

[8] Was hier intuitiv plausibel ist, kann auch mit Mitteln der Spieltheorie expliziert werden und ist dort als „tit for tat" bekannt; vgl. etwa *Kreps*, D. M. / *Milgrom*, P. / *Roberts*, J. / *Wilson*, R.: Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoners Dilemma, in: Journal of Economic Theory 27 (1982), S. 245-252.

[9] Hiergegen anzugehen überfordert die Konfliktbereitschaft der meisten Manager bei weitem. Kaum jemand ist bereit, sich dem Scherbengericht zu stellen, das einsetzt, wenn Arbeitsplätze mit der Begründung vernichtet werden, anderswo könne Kapital rentabler investiert werden. Weitgehend verschwunden ist das Verständnis dafür, daß mobiles Kapital dazu beiträgt, für Arbeitnehmer und Arbeitslose in Niedriglohnregionen bessere Einkommenschancen zu eröffnen. Vgl. hierzu auch *Wagner*, F. W.: Allokative und distributive Wirkungen der Ausschüttungskompetenzen von Hauptversammlung und Verwaltung einer Aktiengesellschaft, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht 17 (1988), S. 210-239, insbesondere S. 224f.

[10] Abwegig ist deshalb der häufig zu hörende Vorwurf, die Arbeitgeber hätten wenig Anlaß, sich über das geltende Arbeitsrecht zu beschweren, solange sie nicht einmal die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

deshalb nur von untergeordneter Bedeutung, ob die Unternehmen alle verbliebenen Spielräume restlos ausschöpfen oder nicht; entscheidend ist die Neuorientierung der praktizierten Einstellungs- und Entlassungspolitik, die sich unter dem Einfluß einer geänderten Rechtslage im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte vollzogen hat.[11] Dabei mag der Wandel des tatsächlichen Verhaltens und der gesetzten Rechtslage nicht immer völlig synchron verlaufen sein; mögliche Unterschiede in dieser Hinsicht scheinen aber nicht groß genug, als daß es sich auf dem hier gewählten Abstraktionsniveau lohnen könnte, ihnen im einzelnen nachzugehen. Im folgenden wird deshalb von der vereinfachenden Annahme ausgegangen, daß von rechtswirksamen Verschärfungen des Arbeitnehmerschutzes direkt auf die wahrgenommenen Veränderungen unternehmerischer Handlungsspielräume geschlossen werden kann.

Die Verschärfung des zwingenden Arbeitsrechts seit etwa 1970 ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen, daß abhängig Beschäftigte gegen Wechsellagen ihres Erwerbslebens auf Kosten des jeweiligen Unternehmens abgesichert werden sollen. So wird etwa der Zweck von Sozialplanabfindungen darin gesehen, „den Arbeitgeber am ... Berufsrisiko des Arbeitnehmers in sozial angemessener Weise zu beteiligen".[12] Über das, was „sozial angemessen" ist, werden die Meinungen sicherlich geteilt sein; aber wenn diese Abfindungsan-

---

bestehenden Möglichkeiten der Rechtsverfolgung ausschöpfen. Die Beobachtung, daß „harte" Formen der innerbetrieblichen Konfliktaustragung nach Möglichkeit vermieden werden, bietet deshalb keinerlei Anlaß, den antagonistischen Charakter innerbetrieblicher Verhandlungen und damit auch die Bedeutung des Arbeitsrechts herunterzuspielen. In diese Richtung tendiert beispielsweise die Argumentation von *Sadowski*, D.: Währt ehrlich am längsten? Personalpolitik zwischen Arbeitsrecht und Unternehmenskultur, in: *Budäus*, D./*Gerum*, E./*Zimmermann*, G. (Hrsg.): Betriebswirtschaftslehre und Theorie der Verfügungsrechte. Wiesbaden 1988, S. 219-238, hier S. 231. Die hohe Prozeßintensität von Einigungsstellenverfahren ist nur einer der vielen Anhaltspunkte dafür, wie groß die Interessengegensätze der Verhandlungspartner sind und wie hart sie ausgetragen werden, wenn der innerbetriebliche „Kuhhandel" einmal nicht zum Erfolg führt; vgl. dazu *Oechsler*, W./*Schönfeld*, Th.: Die Bedeutung der Einigungsstellen im Rahmen der Betriebsverfassung, in: Bamberger Betriebswirtschaftliche Beiträge 44 (1985), S. 58-61. In der dort untersuchten Stichprobe von 45 Einigungsstellenverfahren kam es insgesamt zu 39 Anrufungen des Arbeitsgerichts. Aber auch dort, wo sich ohne formalrechtliche Prozeduren „einvernehmliche Lösungen" finden lassen, sollte die von Praktikern vielbeschworene „harmonische Zusammenarbeit" mit Betriebsrat und Belegschaft nicht vorschnell darüber hinwegtäuschen, daß das Ergebnis der „harmonischen Zusammenarbeit" bei anderer Rechtslage eben anders ausfällt. Vgl. hierzu auch Gliederungspunkt E, insbesondere Fußnote 38.

[11] Beispielhaft sei hier nur darauf verwiesen, daß im Vergleich des Abschwungs von 1966/67 mit späteren Konjunkturtiefs erhebliche Unterschiede in der Entlassungspolitik der Großkonzerne festzustellen sind; dies gilt insbesondere für die Behandlung älterer Arbeitnehmer.

[12] *Beuthien*, V.: Der Sozialauftrag des Sozialplans — Arbeitsplatzabfindung und arbeitsvertragliche Risikoverteilung, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 13 (1982), S. 181-205, hier S. 200.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sprüche tatsächlich zu einer Umverlagerung von Risiken auf den Arbeitgeber führen würden, wären die entsprechenden Gesetzesbestimmungen zumindest von der Grundintention her ökonomisch sinnvoll. In diesem Fall läge es nahe, die Begründung von Schutzrechten darauf zu stützen, daß die Verlagerung des sogenannten „nichtsystematischen"[13] Risikos vom Arbeitnehmer auf den Arbeitgeber ceteris paribus als Pareto-Verbesserung erscheint.

Im Gegensatz hierzu wird im folgenden die These begründet, daß die zentralen Schutzregeln des geltenden Arbeitsrechts genau die umgekehrte Wirkung entfalten; nichtsystematisches Risiko wird vom Kapitalmarkt auf die Arbeitnehmer zurückverlagert, wenn Kündigungsbeschränkungen und kollektive Interessenvertretungen eine Reaktion des Arbeitgebers auf die Preissignale der Arbeits- und Produktmärkte behindern. Ob das Arbeitsrecht unter diesen Umständen noch das vielgebrauchte Prädikat „sozial" verdient, ist eher zweifelhaft; denn seine Tendenz zur Verschlechterung der Risikoallokation bedeutet nichts anderes, als daß es Einkommensunterschiede erzeugt, die auf frei(er)en Märkten nicht oder jedenfalls nicht in diesem Ausmaß aufträten. Deshalb wird sich die Suche nach der „sozialen Komponente" der Marktwirtschaft in Zukunft wohl anderen Gebieten zuwenden müssen als dem zwingenden Arbeitsrecht.

Am Anfang der weiteren Überlegungen steht die Erläuterung des Risikobegriffs, der der Situation des Arbeitnehmers angemessen ist. Im Anschluß daran wird die Risikoallokation zunächst für zentralisierte und dann für dezentralisierte Tarifvertragssysteme untersucht. Danach wird darauf eingegangen, welche Rolle die bundesdeutschen Mitbestimmungsregeln in diesem Zusammenhang spielen. Eine abschließende Zusammenfassung ist Gegenstand des letzten Abschnitts. Nicht eingegangen wird auf Sonderprobleme bei spezialisiertem Humankapital, mit denen sich der Verfasser an anderer Stelle beschäftigt hat.[14]

---

[13] Zu einer modellmäßigen Explikation dieses Begriffs vgl. *Levy*, H./*Sarnat*, M.: Portfolio and Investment Selection: Theory and Practice. Englewood Cliffs 1984, S. 435ff. Für die weiteren Überlegungen reicht es aus, sich darunter denjenigen Teil des Risikos einer Einkommens- oder Vermögensposition vorzustellen, der durch Diversifikation verschwindet. Eine Risikoreduktion dieser Art ist immer dann möglich, wenn unterschiedliche Einkommens- oder Vermögenspositionen keine identische Risikostruktur aufweisen.

[14] Der mit dieser Frage befaßte Abschnitt des Vortragsmanuskripts mußte aus Raumgründen in einen eigenständigen Aufsatz eingehen, der voraussichtlich im Jahre 1990 in der Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung erscheinen wird. Unabhängig davon soll eine wesentlich erweiterte Fassung des Referats in der Schriftenreihe des Walter-Eucken-Instituts veröffentlicht werden. Im übrigen wird verwiesen auf *Wenger*, E.: Unternehmensverfassung und Arbeitsmarkt: Die Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen im Entscheidungsprozeß der Unternehmung, in: *Leipold*, H./*Schüller*, A.: Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung. Stuttgart 1986, S. 153-185. Vgl. auch *Monissen*, H. G./*Wenger*, E.: Specific Human Capital and Collective Codetermination Rights, in: *Pethig*, R./*Schlieper*, U.: Efficiency, Institutions and Economic Policy. Berlin 1987, S. 127-148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

B. Das Risiko von Arbeitsverhältnissen

Die Vorstellung, daß das geltende Arbeitsrecht auf seiten der abhängig Beschäftigten zu einer Risikoentlastung führt, beruht auf einem zentralen Mißverständnis des Risikobegriffs. Arbeitsplatzverluste und die damit verbundenen Einkommenseinbußen gelten als Risiken, die dem Arbeitnehmer abgenommen werden sollen.[15] Ein so verstandenes Risiko wäre freilich nur dann ein geeignetes Ziel von Risikovermeidungsüberlegungen, wenn der Arbeitnehmer in einer „ratchet economy" leben würde, in der der Bildung von Ersparnissen ein unabweisbares Bedürfnis zum Sofortkonsum entgegenstünde, das wegen Gewöhnungseffekten nie mehr hinter ein bereits erreichtes Einkommensniveau zurückfällt.

Zwar ist einzuräumen, daß manche Gewerkschaftsforderungen nur vor dem Hintergrund solcher Anschauungen einen Sinn ergeben;[16] dennoch läßt sich kaum bestreiten, daß Kapitalmärkte existieren, die von der Mehrzahl der Arbeitnehmer zumindest zeitweise zur Anlage von Ersparnissen genutzt werden. Angesichts dessen ist davon auszugehen, daß sich die Risikoaversion von Arbeitnehmern gegen die Streuung des Lebenseinkommens richtet und nicht gegen periodische Schwankungen von Abschnittseinkünften oder eine rückläufige Gehaltsentwicklung am Ende des Erwerbslebens. Einkommenseinbußen älterer Arbeitnehmer infolge eines mit Sicherheit zu erwartenden Leistungsabfalls sind kein Risiko; folglich entfällt hier auch die Notwendigkeit, über irgendwelche arbeitsrechtlichen Schutzvorschriften mit dem Ziel der Risikoverlagerung nachzudenken. Ein Rückgang des Periodengehalts ab einem Lebensalter von vierzig oder fünfzig braucht unter dem Gesichtspunkt der Risikoallokation genauso wenig korrigiert zu werden wie der Wegfall von Arbeitseinkünften nach Erreichen der Altersgrenze. Eingriffe mit Mitteln des Arbeitsrechts sind hier wie dort fehl am Platz. Private Ersparnis löst das Problem in angemessener Weise.[17]

---

[15] Vgl. etwa *Balduin*, S.: Vom Rationalisierungsschutz zu einer umfassenden Sicherungsstrategie, in: *Dohse*, K./*Jürgens*, U./*Russig*, H. (Hrsg.): Ältere Arbeitnehmer zwischen Unternehmensinteressen und Sozialpolitik. Frankfurt 1982, S. 369-391, hier S. 370: „Jeder Industriearbeiter weiß, daß sich die hohe Dauerbelastung am Ende seines Arbeitslebens in einem erhöhten Risiko des Arbeitsplatzverlustes, der Lohneinbuße und der Versetzung auf unattraktive Arbeitsplätze kumuliert."

[16] Vgl. etwa *Steinkühler*, F.: Nach dem Streik: 1 Arbeitsstunde = 52 Minuten, in: Der Gewerkschafter 11 (1973), S. 419: „Daß ältere Arbeitnehmer im Verdienst nicht mehr absinken dürfen und ... einen besonderen Kündigungsschutz brauchen, hat allen eingeleuchtet."

[17] Auf Krankheitsrisiken, die sich aus der Perspektive einer Lebenszeitbetrachtung als echte Risiken darstellen, wird hier nicht eingegangen. Soweit die Vorsorge hierfür in Form von Beiträgen zu einer Krankenversicherung erfolgt, wird das hier interessierende Problem ohnehin nicht berührt. Immerhin können bei Berufsunfällen oder -krankheiten informationsökonomische Gründe für Schutzvorschriften vorliegen, wenn der Arbeitgeber den Eintritt des Schadensfalls leichter vorhersehen kann als der Arbeitnehmer oder der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hiergegen könnte man zwar einwenden, daß eine kurzsichtige Konsumplanung den Arbeitnehmer daran hindert, jene Ersparnisse zu bilden, die er zur Aufrechterhaltung seines Lebensstandards in vorgerücktem Alter braucht; die Vorsorgepflicht mit Mitteln des Arbeitsrechts auf den Arbeitgeber zu verlagern bedeutet aber nichts anderes, als daß man jene fatalen Prozesse der Anpassung an den Wohlfahrtsstaat verstärkt, die auf Verdrängung der heute mehr denn je benötigten Eigenvorsorge hinauslaufen.

Wie wenig diese Anpassungsreaktionen mit einer natürlichen Disposition der Arbeitnehmer zu kurzsichtigen Konsumexzessen zu tun haben, wird nur allzu deutlich, wenn man sich die Situation im 19. Jahrhundert vergegenwärtigt:

> „A late nineteenth-century ... employee would have been surprised to hear a discussion of retirement saving conducted in terms of competition between plans organized by the state and by the employers. ... private saving would have seemed the more natural way of providing for old age."[18]

Gegen die Ablösung des „natürlichen" Systems privater Vorsorge gab es damals noch sehr bemerkenswerte Formen gewerkschaftlichen Widerstands:

> „When it was suggested in 1888 that a compulsory plan for seamen would be established, the Trades Union Congress passed the following resolution:
>
> ‚... this Congress is of the opinion, that the ... Pension Fund Bill is absolutely unnecessary, as there is every facility for seamen to provide their ... families without this; and we view their compulsory scheme with alarm, as it tends to destroy that self-help, self-respect and self-reliance which has enabled us to meet in Congress today'".[19]

Angesichts dessen ist nicht einzusehen, warum der Arbeitnehmer des ausgehenden 20. Jahrhunderts darauf angewiesen sein sollte, daß die Arbeitgeber-Unternehmung einen Rückgang seines Leistungseinkommens im Wege einer Verdienstabsicherung ausgleichen sollte. Mit Risikoverlagerung hätte das jedenfalls rein gar nichts zu tun; was hier zur Debatte steht, wäre nichts weiter als ein zusätzliches Zwangssparsystem, das dem Arbeitgeber die Pflicht auferlegt, anstelle des Arbeitnehmers Vorsorge zu betreiben.

C. Schutzrechte bei zentralisierten Kollektivverhandlungen

Zentralisierte Kollektivvertragssysteme sind im folgenden als Gegensatz zu Firmentarifen zu verstehen; entscheidend ist dabei nicht, ob Löhne auf

---

Krankenversicherer. Hier handelt es sich dann aber um ein allgemeines Problem des Haftungsrechts, für das die Arbeitnehmereigenschaft des Geschädigten aus ökonomischer Sicht unerheblich ist.

[18] *Hannah*, L.: Why Employer-Based Pension Plans? The Case of Britain, in: Journal of Economic History 45 (1985), S. 347-354, hier S. 348.

[19] Ebd., S. 348, mit Verweis auf den Jahresbericht des britischen Gewerkschaftsdachverbands.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nationaler, regionaler oder Branchenebene ausgehandelt werden, sondern wie hoch die Kohärenz der Tarife ist, die für verschiedene Unternehmen gelten. Hierzulande war die „Solidarität" zwischen verschiedenen Gewerkschaften und Tarifgebieten jedenfalls bis in die jüngste Vergangenheit noch groß genug, um einen weitgehenden Gleichschritt der Tarifeinkommen zu erzeugen; das bisher realisierte Ausmaß an Kohärenz reicht im Hinblick auf den hier verfolgten Analysezweck aus, um das bundesdeutsche System von Kollektivverhandlungen als zentralisiert einzustufen.

Tarifvertragssysteme dieser Art sind für das Geschehen auf den Arbeitsmärkten weitgehend bedeutungslos, solange keine zusätzlichen Vorkehrungen des „Arbeitnehmerschutzes" getroffen werden, die über das bloße Vorhandensein kollektiver Interessenvertretungen hinausgehen. Solange die Tariflöhne hinter dem markträumenden Lohnniveau zurückbleiben, sind die Unternehmen aus Wettbewerbsgründen ohnehin zur Zahlung von Zulagen gezwungen, wie man hierzulande noch Anfang der siebziger Jahre beobachten konnte. Treiben die Gewerkschaften die Tarife über das markträumende Niveau hinaus, so können tarifgebundene Unternehmen mit Entlassungen reagieren, die die Arbeitsplatzbesitzer treffen, in deren Auftrag die Gewerkschaften verhandeln; von daher sind innerhalb der Arbeitnehmerorganisationen beträchtliche Gegenkräfte zu erwarten. Der Koalition der Arbeitgeber droht auf mittlere Sicht der Zerfall, weil sie die Konkurrenz nicht tarifgebundener Außenseiter fürchten muß, die den Arbeitskräfteüberhang der Hochlohnunternehmen absorbieren.

Die Situation ändert sich, wenn Außenseiterkonkurrenz unterbunden werden kann und Entlassungen auf rechtliche oder finanzielle Hindernisse stoßen. Sobald Kernbelegschaften existieren, die innerhalb der Gewerkschaftsorganisationen über stabile Mehrheiten verfügen und nicht unmittelbar von Entlassungen bedroht sind, besteht zumindest vorübergehend die Möglichkeit, überhöhte Löhne und zusätzliche Sondervorteile für mehrheitsfähige Kerngruppen durchzusetzen.

Die Konsequenzen eines überhöhten Lohnniveaus für die Risikoallokation liegen so eindeutig auf der Hand, daß sie nur kurz gestreift zu werden brauchen: Wer in einem tarifgebundenen Unternehmen weiterarbeiten kann, profitiert von einer Umverteilung der Erträge des Produktivkapitals; wer dort aussortiert wird oder als Nachwuchskraft nicht mehr hineinkommt, hat eben Pech gehabt. Für den Arbeitnehmer ist die Frage, ob er zur begünstigten Gruppe oder Generation gehört, von existentieller Bedeutung; er muß mit einem Risiko leben, dem er auf einem unregulierten Arbeitsmarkt nicht begegnet.

Naturgemäß kann dem Risiko des Ausscheidens aus dem angestammten Arbeitsplatz eine Zeitlang vorgebeugt werden, indem der Kündigungsschutz verschärft und auf eine möglichst große Zahl von Arbeitnehmern ausgedehnt wird. Zumindest der Konkurs der Arbeitgeber-Unternehmung reißt aber stets ein Loch in das arbeitsrechtliche Schutznetz; wer in dieses oder ein anderes

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

denkbares Loch fällt, wird regelmäßig feststellen, daß sein Periodeneinkommen deutlich zurückgeht. Der Ruf nach Abfindungen wird laut, die anfangs freilich nur der Ausgleich für den Entgang des Privilegs sind, bisher überhöhte Löhne bezogen zu haben. Die Quasi-Rente, für die nach arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen eine Entschädigung gezahlt werden soll, ist durch das Arbeitsrecht selbst erzeugt worden.

Etwas anders ist die Lage, wenn das System über die Anlaufphase hinausgekommen ist. Der Wert der „Schutzrechte" wird über kurz oder lang auf das Lohnniveau zurückwirken; dann gilt tendenziell, daß sich neu eingestellte Arbeitnehmer in früheren Phasen ihres Erwerbslebens mit niedrigeren Löhnen begnügen müssen als auf einem unregulierten Arbeitsmarkt: Der vorenthaltene Lohn dient zur Finanzierung der Vorteile, die dem Arbeitnehmer aus der Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses von dem Zeitpunkt an zufließen, in dem der Arbeitgeber ihn gerne los würde. Gegebenenfalls kommt es wieder zur Zahlung einer Abfindung; aber das ändert nichts daran, daß auch hier eine Quasi-Rente des Arbeitnehmers geschützt werden soll, die das Arbeitsrecht erst erzeugt hat. Allerdings geht es jetzt nicht mehr um die Konservierung eines Privilegs, sondern um eine nachträgliche, marktgerechte Vergütung für in der Vergangenheit geleistete Dienste. Diese Vergütung ist mit einem Risiko behaftet, das bei leistungssynchroner Entlohnung auf einem unregulierten Arbeitsmarkt nicht eingegangen werden müßte: Das Unternehmen kann seine Verpflichtung nur in dem Umfang einlösen, wie es seine finanzielle Lage zuläßt; eine nachträgliche Entlohnung in Form von Abfindung oder Weiterbeschäftigung ist mit dem nichtsystematischen Geschäftsrisiko des Unternehmens belastet. Nicht mehr zur Verfügung steht die Versicherungseigenschaft eines Arbeitsmarkts, der das Entlassungsrisiko dadurch auffängt, daß ein Wechsel des Arbeitsplatzes ohne (wesentliche) Einbußen vollzogen werden kann.[20]

Verschärft wird das Problem, wenn mehrheitsfähige Kerngruppen Sondervorteile durchsetzen. Eine besondere Rolle spielen hier Verdienstsicherungen für ältere Arbeitnehmer, die sich in langen Jahren „solidarischer" Zusammenarbeit zu einer stabilen Koalition zusammengefunden haben. Die Einführung solcher Verdienstsicherungen bedeutet natürlich zunächst einmal wieder eine Umverteilung zugunsten ihrer Initiatoren; nachfolgende Arbeitnehmergenerationen müssen auch hier damit rechnen, daß zum Ausgleich der Verdienstsicherung in jungen Jahren Lohnabschläge in Kauf zu nehmen sind.

Im Prinzip ist dies nichts Neues; aber die Tendenz des Arbeitnehmerschutzes zur Erzeugung von Quasi-Renten wird durch besondere Privilegien für ältere Arbeitnehmer noch weiter verstärkt; am Ende verwandeln sich die Privilegien wieder in Nachzahlungen für zunächst vorenthaltene Löhne, die das Leben der abhängig Beschäftigten riskanter machen als in einem System ohne Verdienstsi-

[20] Vgl. Fußn. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

cherung. Ist diese Phase erreicht, kommt die Kritik an einer Besitzstandswahrungsmentalität grundsätzlich zu spät: Jetzt geht es nicht mehr um bloße Interessenvertretung im kollektiv organisierten Verteilungskampf; denn der Arbeitnehmer könnte mit Fug und Recht behaupten, daß er mit dem Entzug seines Besitzstandes um einen Teil der ihm marktmäßig zustehenden Früchte seines Arbeitslebens betrogen würde. Das Fatale dabei ist, daß die eigentlichen „Betrüger" zu diesem Zeitpunkt nicht mehr haftbar gemacht werden können; es besteht keine Möglichkeit, die Toten wieder aufzuwecken und dafür zur Kasse zu bitten, daß sie von einer Fehlentwicklung profitiert haben. Hier droht eine Zugabe zu jenem Intergenerationen-Problem, das aus der Umlagefinanzierung der gesetzlichen Altersversorgung resultiert.

Bei all dem ist zunächst außer acht geblieben, daß die Dynamik des Systems über die Anfangsphase nicht hinauskommt, wenn die Abschottung gegen die „Schmutzkonkurrenz"[21] von Außenseitern nicht gelingt. Aus bundesdeutscher Sicht liegt hier ein Verweis auf § 5 des Tarifvertragsgesetzes nahe; die dort vorgesehene Allgemeinverbindlichkeitserklärung ermöglicht es dem zuständigen Arbeitsministerium, die Geltung von Tarifverträgen über die unterzeichnenden Parteien hinaus auf zunächst Unbeteiligte auszudehnen. Über die ökonomischen Effekte dieser Vorschrift existiert mittlerweile ein umfangreiches Schrifttum;[22] ihr bisher sehr begrenzter Anwendungsbereich[23] läßt aber vermuten, daß ihr Beitrag zur Stabilisierung eines regulierten Hochlohnsektors eher gering ist. Hiergegen könnte man zwar einwenden, daß schon die bloße Gefahr ihrer Anwendung die Gründung von Niedriglohn-Unternehmen bremst; nicht übersehen sollte man indessen, daß es zur Ausschaltung von „Schmutzkonkurrenz" nicht unbedingt einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung bedarf. Um dies zu verdeutlichen, bedarf es einer Auseinandersetzung mit der faktischen Handhabung des sogenannten „Streikrechts".

Gemeinhin versteht man darunter das Recht, unter bestimmten Bedingungen die Arbeit einzustellen, um in Kollektivverhandlungen höhere Löhne durchzusetzen. Faktisch läuft dies allerdings auf etwas ganz anderes hinaus, nämlich auf die Blockade des Zugangs Arbeitswilliger zur Produktionsstätte. Rein theoretisch kann der Arbeitgeber zwar auf die Hilfe der Polizei rechnen, der nach Recht und Gesetz die Aufgabe zukommt, Privateigentum zu schützen und den Zugang zu privaten Grundstücken für die Eigentümer und die von ihnen

---

[21] Diese bezeichnende Terminologie ist in der juristischen Fachliteratur zum Tarifvertragsgesetz nicht unüblich. Vgl. etwa *Wiedemann*, H./*Stumpf*, H.: Tarifvertragsgesetz. München ^{5}1977, S. 629. Ebenda begegnet man auch eigentümlichen Vorstellungen von den Wirkungen, die man sich von einer Unterbindung der Schmutzkonkurrenz erhoffen kann: „Durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung kann allen (!) eine angemessene Vergütung gewährleistet werden".

[22] Vgl. statt vieler *Soltwedel*, R.: Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt — eine Kritik. Diss. Kiel 1984.

[23] Vgl. Bundesarbeitsblatt 1988, Heft 2, S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

eingestellten Arbeitswilligen offenzuhalten. In den meisten westlichen Industrieländern beschränkt sich die Tätigkeit der Polizei aber regelmäßig auf eher symbolische Akte; faktisch wird das Faustrecht von Streikposten in vielen Fällen recht großzügig hingenommen. Damit wird die belagerte Produktionsstätte für den Betreiber unbenutzbar.

Ein Schulbeispiel für die Unterbindung von Außenseiterkonkurrenz nach diesem Muster hat sich 1985 in einer Kleinstadt am Rande der Schwäbischen Alb zugetragen. Nach Schließung einer Produktionsstätte eines großen Konzerns war es der öffentlichen Hand gelungen, einen mittelständischen Unternehmer zu finden, der 65 Arbeitnehmer zur Produktion von Autoradios einstellte. Trotz heftigen gewerkschaftlichen Druckes weigerte er sich allerdings, die Tarife der IG Metall anzuerkennen. Die örtliche Gewerkschaftsleitung rief zum Streik auf, an dem sich etwa die Hälfte der Arbeitnehmer beteiligte. 40% der Belegschaft waren willens, die Produktion aufrechtzuerhalten, was sich aber als schwierig erwies, weil sich das Unternehmen plötzlich im Belagerungszustand befand. Vor der 65-Mann-Fabrik waren zeitweise Hunderte von Streikposten aufgestellt, und am 4. 11. 1985 wurden 1300 Gewerkschafter aus ganz Süddeutschland herangekarrt, um den Betrieb zu blockieren. Trotz massiven Polizeieinsatzes konnten Arbeitswillige den Betrieb erst am Nachmittag betreten. Welche Gewaltakte dabei im einzelnen verübt wurden, kann hier nicht weiter ausgeführt werden.[24] Bemerkenswert ist allerdings, wie die Vorgänge aus gewerkschaftlicher Sicht kommentiert wurden: „Nicht die IG Metall begeht hier Rechtsbrüche, sondern die massiven Polizeieinsätze stellen ... eine Provokation dar, ... verletzen die staatliche Neutralitätspflicht bei Arbeitskämpfen und sind somit rechtswidrig. Wer mit brutaler Gewalt das Streikrecht der Arbeitnehmer brechen will, der muß sich sagen lassen, daß er das Grundgesetz mit Füßen tritt. Streik ist ... die vorübergehende Suspendierung ... des Rechts des Eigentümers".[25]

Zu einer „gewaltfreien Lösung" kam es auf Intervention des Ministerpräsidenten, dem spektakuläre Polizeieinsätze gegen Gewerkschaftsmitglieder wohl politisch nicht opportun schienen. Nach einem persönlichen Gespräch mit dem Unternehmer hielt es dieser für das beste, die IG-Metall-Tarife anzuerkennen und alle Klageanträge gegen die Gewerkschaft und ihre Streikposten zurückzunehmen — nur fünf Tage nach dem Aufmarsch der 1300.

Von Dauer ist die gefundene Lösung allerdings nicht. Zwei französische (!) Fahrzeughersteller verzichten wegen streikbedingter Lieferausfälle auf eine

---

[24] Über viele Wochen hinweg haben örtliche Zeitungen ausführlich Bericht erstattet; vgl. insbesondere die Heidenheimer Neue Presse in den Monaten Oktober und November 1985.

[25] Zitiert aus einer undatierten „Presseerklärung" des Bezirksleiters Ernst Eisenmann, einer „Presseinformation der IG-Metall-Bezirksleitung" vom 29. 10. 1985 und einer „Vorlage 8 zur Pressekonferenz" vom 31. 10. 1985.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Verlängerung der Abnahmeverträge für die produzierten Autoradios; deshalb geht das Unternehmen am 2. 6. 1986 in Konkurs. Am 6. 6. ruft der Organisator des Streiks nach öffentlicher Hilfe, am 11. 6. fragt ein SPD-Landtagsabgeordneter, was die Regierung für die Arbeitsplätze tut, und am 18. 7. 1986 wird das Werk geschlossen, weil keine Kredite mehr zu bekommen sind. Alle Arbeitsplätze sind vernichtet. Zur Entscheidung der zuständigen Bank hat sich die örtliche IG-Metall-Leitung laut Presseberichten wie folgt geäußert: In einem strukturschwachen Raum, in dem jeder einzelne Arbeitsplatz zähle, sei das Vorgehen der Bank „unverantwortlich und sträflich".[26]

Auch wenn es sich nur um einen Einzelfall zu handeln scheint, darf man nicht übersehen, daß es für die IG Metall nach eigenem Bekunden um eine Prinzipienfrage ging, die „um den Preis des eigenen Untergangs"[27] (!) ausgefochten werden mußte. Damit ist hinreichend klargestellt, womit ein Außenseiter rechnen muß, wenn er die Tariflöhne unterbietet: Wer im Interesse der Allgemeinheit Konkurrenzdruck zu erzeugen versucht, riskiert eine Konfrontation mit organisierter Gewalt.[28] Bedenkt man überdies, daß Abnehmer für Produkte nicht tarifgebundener Unternehmen im Inland offenbar nur schwer zu finden sind, so wird deutlich, daß es derzeit keiner Allgemeinverbindlichkeitserklärung bedarf, um das Tarifkartell gegen „Schmutzkonkurrenz" abzuschirmen. Aus dem legalen Sektor ist solche Konkurrenz derzeit nicht in nennenswertem Umfang zu erwarten.

Unter diesen Umständen braucht man sich nicht darüber zu wundern, daß die Arbeitseinkommen im gewerkschaftlich organisierten Teil des Beschäftigungssystems über Jahre hinweg deutlich über dem markträumenden Niveau stabilisiert werden konnten. Ob die Überhöhung in der Größenordnung von 20-25% liegt, wie einige Amerikaner errechnet haben wollen,[29] sei hier dahingestellt; bis auf weiteres scheint sie jedenfalls auszureichen, um Persistenz von

---

[26] Zitiert nach Heidenheimer Neue Presse v. 19. 7. 1986.

[27] Vgl. hierzu nochmals die undatierte Presseerklärung von Ernst Eisenmann: „Wir sind um den Preis des eigenen Untergangs genötigt, diese Rechtsbrüche mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln abzuwehren. An unserem diesbezüglichen Willen sollte niemand Zweifel hegen. Die gesamtgesellschaftlichen Folgen hätte er zu verantworten."

[28] Über das Zurückweichen des Staates vor organisierter Gewaltanwendung in Arbeitskämpfen informiert eine Dokumentation von *Lorant*, J.: Gasse der Gewalt. Köln 1984. Mit ausdrücklicher Billigung eines CDU-Ministerpräsidenten wurde die „Gefahr einer Eskalation" des Arbeitskampfs von 1984 in zahlreichen Fällen dadurch vermieden, daß die Polizei auf ein Vorgehen gegen rechtswidrig handelnde Streikposten verzichtete; vgl. ebd., insbesondere S. 79f. Angesichts dessen braucht man sich nicht zu wundern, daß sich die meisten Unternehmen scheuen, in Streiks notfalls mit Hilfe von Streikbrechern die Produktion aufrechtzuerhalten; von daher ist dann auch verständlich, weshalb die Mehrzahl der Arbeitskämpfe „friedlich" und „in rechtmäßigen Bahnen" verläuft.

[29] Vgl. statt vieler *Burda*, M. C. / *Sachs*, J. D.: Institutional Aspects of High Unemployment in the Federal Republic of Germany. NBER Working Paper No 2241, May 1987, Tabelle 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Massenarbeitslosigkeit zu gewährleisten. Korrigierende Wettbewerbskräfte sind bis auf weiteres ausgeschaltet;[30] der Eintritt in das Beschäftigungssystem und der Verlust des Arbeitsplatzes verwandeln sich in diesem Umfeld für viele Erwerbswillige in hochriskante Ereignisse.

D. Schutzrechte bei dezentralisierten Kollektivverhandlungen

Vor dem Hintergrund der zutage getretenen Funktionsdefizite eines zentralisierten Gewerkschaftssystems wird in jüngerer Zeit vielfach die Forderung erhoben, Tarifverhandlungen zu dezentralisieren und „betriebsnahe" Abschlüsse anzustreben. Die Folgen eines solchen Gewerkschaftssystems können in den USA studiert werden.

Wer die kollektive Lohnfindung dezentralisieren will, muß sich darüber im klaren sein, daß dann auch die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite eine dezentrale Verankerung erfährt. In den USA wird dies dadurch erreicht, daß die Streikwaffe auf Betriebsebene eingesetzt werden kann und nicht allein zur Disposition einer Gewerkschaftszentrale steht. Dementsprechend existiert auch kein betriebsverfassungsrechtliches Streikverbot, das dem § 74 des Betriebsverfassungsgesetzes vergleichbar wäre. Dieser Vorschrift und der Kohärenz der verschiedenen Tarifabschlüsse dürfte es wesentlich zu verdanken sein, daß die zwischenbetriebliche und intersektorale Lohnstruktur hierzulande über lange Zeit relativ ausgewogen war.[31]

Dagegen verschafft ein System nach amerikanischem Muster den Arbeitnehmern florierender Betriebe geradezu eine Einladung, sich weit vom nationalen Durchschnitt abzuheben. Wo sich eine günstige Gewinnsituation abzeichnet, kann die Streikwaffe eingesetzt werden, um überdurchschnittlich ausgefallene Rückflüsse riskanter Investitionen zumindest teilweise abzuschöpfen. Beschäftigungssicherheit für die Kernbelegschaft ist auch hier wieder die Voraussetzung für die Durchsetzung überhöhter Löhne. Die in Aussicht stehenden Erfolge, die man sich von dezentralisierten Streikdrohungen unter diesen Umständen versprechen kann, sind beispielhaft am Lohnniveau der Stahlindustrie, des Automobilbaus oder des zivilen Luftfahrtsektors abzulesen. Dort werden Löhne gezahlt, die die Vergütung für gleichwertige Arbeit im gewerkschaftsfreien Sektor größenordnungsmäßig um 100 % übersteigen.[32] Die gesamten „excess profits" der amerikanischen Automobilindustrie sind in den siebziger Jahren von den Arbeitnehmern konfisziert worden;[33] für viele andere gewerkschaftlich

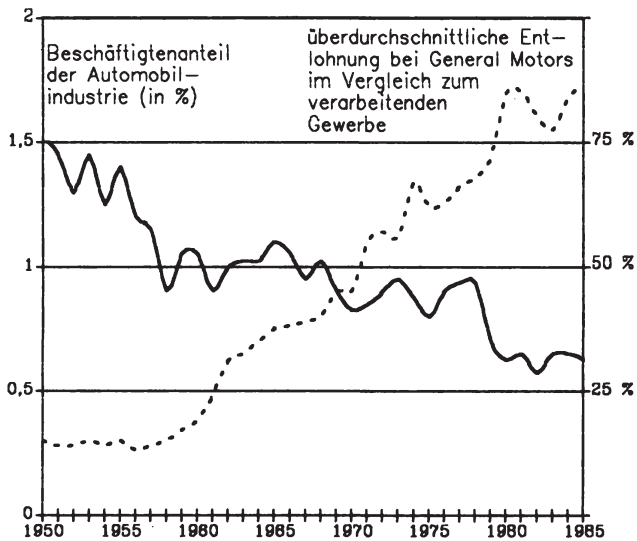
[30] Allerdings wird der für 1992 angekündigte Binnenmarkt der EG aus der Sicht der bundesdeutschen Gewerkschaften als schwerwiegende Bedrohung ihrer Position wahrgenommen; vgl. Wall Street Journal vom 25. 7. 1988, S. 1.

[31] Vgl. *Saunders*, C. / *Marsden*, D.: Pay Inequalities in Europe. London 1981, S. 124.

[32] Vgl. *Reynolds*, M. O.: Power and Privilege. New York 1984.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

organisierte Sektoren gilt ähnliches. Die Rechtfertigung des zum Teil exzessiven Lohnniveaus ist überraschend: Angeblich geht es darum, daß Rekordgewinne zur „Absicherung von Lohnführerpositionen genutzt werden müßten, um höhere Lohnstandards auch für die schwächeren Belegschaften durchzusetzen".[34] Tatsächlich wird den „schwächeren" Belegschaften unter diesen Umständen eine Einstellung zu vergleichsweise günstigen Bedingungen in rentablen Unternehmen verwehrt; sie werden in weniger produktive Beschäftigungen abgedrängt und sind damit Opfer des Aussperrungseffekts der jugoslawischen Firma, den man mit mindestens derselben Berechtigung nach der amerikanischen Firma benennen könnte. Beispielhaft sei auf die Entwicklung von Lohn und Beschäftigung im amerikanischen Automobilbau verwiesen. Die aufsteigende Kurve in der folgenden Abbildung gibt an, um wieviel Prozent die Arbeitskosten je Stunde bei General Motors über dem Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes liegen; General Motors kann dabei als weitgehend repräsentativ für die Automobilindustrie angesehen werden, deren prozentualer Anteil an der Beschäftigung des verarbeitenden Gewerbes durch die fallende Kurve repräsentiert wird.[35]



[33] Vgl. *Cottle*, R. L. / *Macaulay*, H. H. / *Yandle*, T. B.: Codetermination: Union Style, in: Journal of Labor Research 4 (1983), S. 125-135, hier S. 134.

[34] *Trautwein-Kalms*, G.: Das Sichere ist nicht sicher. So wie es ist, bleibt es nicht, in: WSI-Mitteilungen 39 (1986), S. 446-452, hier S. 450.

[35] Quelle: *Reynolds*, M. O.: Making America Poorer — The Cost of Labor Law. Washington 1987, S. 171. Wer als Anhänger betriebsnaher Lohnverhandlungen den

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie man erkennt, hat das amerikanische Tarifvertragssystem den marktwirtschaftlichen Allokationsmechanismus zumindest im hier vorliegenden Fall auf den Kopf gestellt: Arbeitnehmer wandern nicht dorthin, wo höhere Löhne gezahlt werden könnten; statt dessen schrumpft der Hochlohnsektor, weil gewerkschaftliche Tarifpolitik eine Ausdehnung oder auch nur eine Konservierung der Beschäftigung unrentabel macht. Vor diesem Hintergrund ist das vielzitierte amerikanische Beschäftigungswunder durchaus nicht so wunderbar, wie man vielleicht meinen könnte. Die zuvor zitierten Kritiker des überhöhten Lohnniveaus in der Bundesrepublik sehen den Unterschied zwischen Deutschland und den USA bezeichnenderweise darin, daß hierzulande das Lohnniveau in allen Sektoren überhöht ist mit der Folge klassischer Arbeitslosigkeit; demgegenüber werden die Schäden der Hochlohnpolitik amerikanischer Gewerkschaften dadurch verdeckt, daß die ausgesperrten Arbeitskräfte im gewerkschaftsfreien Niedriglohnsektor unterkommen.[36] Kurzfristig kann das besser sein als Arbeitslosigkeit; aber gleichzeitig sinken die Aussichten, daß es gelingt, in der Öffentlichkeit hinreichendes Problembewußtsein zu erzeugen, das die politischen Entscheidungsträger unter Druck setzt.

Ob ein dezentralisiertes Tarifvertragssystem aus Arbeitnehmersicht eine günstigere Risikostruktur aufweist als ein zentrales, ist nach diesen Überlegungen nicht allgemein entscheidbar; dem Risiko des Arbeitsplatzverlusts im zentralisierten System steht im dezentralisierten System das Risiko gegenüber, daß die zukünftige Lohnentwicklung stark von den Zufälligkeiten abhängt, die den Geschäftsverlauf der Arbeitgeber-Unternehmung beeinflussen. Wer das Glück hat, daß sich die Geschäftslage seines Arbeitgebers günstig entwickelt, kann auf ständig steigende oder jedenfalls überdurchschnittlich hohe Löhne hoffen; weniger Glückliche müssen mit niedrigen oder stagnierenden Einkommen zufrieden sein und haben kaum Aussichten, noch in ein Hochlohnunternehmen überwechseln zu können. Die Versicherungsfunktion eines unregulierten Arbeitsmarktes geht auch hier verloren; das nichtsystematische Risiko der

---

Niedergang der Beschäftigung in der amerikanischen Automobilindustrie als Beispiel für wünschenswerten Strukturwandel oder als der Reife der amerikanischen Wirtschaft angemessenen Übergang zu kapitalintensiven Produktionsmethoden zu deuten versucht, muß sich folgenden Fragen stellen: Besteht ein gesellschaftliches Interesse an einem Strukturwandel, der Arbeitsplätze vernichtet, die bei marktkonformer Entlohnung noch über dreißig Jahre lang rentabel gewesen wären? Hätte man die vergleichsweise bescheidene Überhöhung des Lohnniveaus in der deutschen Automobilindustrie durch betriebsnahe Lohnverhandlungen den amerikanischen Verhältnissen anpassen sollen? Hätte man auf diese Weise die überdurchschnittliche Rentabilität im einheimischen Fahrzeugbau auf ein „angemessenes" Niveau zurückführen sollen, um das Wachstum der Beschäftigung zu drosseln, die zwischen 1960 und 1970 um 64 % und seither nochmals um 32 % angestiegen ist? Die Antwort auf diese Fragen dürfte um so leichter fallen, als die Bundesrepublik seit 1970 per Saldo 17 % ihrer industriellen Arbeitsplätze verloren hat; vgl. hierzu die monatlich erscheinenden Angaben zur Erwerbstätigkeit in der Zeitschrift Wirtschaft und Statistik.

[36] Vgl. *Burda/Sachs* (Fußn. 29), Abbildungen 3 und 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitgeber-Unternehmung ist für die Angehörigen eines solchen Beschäftigungssystems aber selbst dann von erheblicher Bedeutung, wenn es keine Arbeitslosigkeit gibt und niemand gegen seinen Willen entlassen wird.

Selbst unter den günstigsten Annahmen weist ein dezentralisiertes System von Kollektivverhandlungen also erhebliche Funktionsdefizite auf. Ursächlich hierfür ist die Tatsache, daß ihm die „Bremse nach oben" fehlt, die im zentralen Tarifvertragssystem der Begehrlichkeit der Belegschaften überdurchschnittlich rentabler Unternehmen Einhalt gebietet. Der Wegfall dieser Bremse verwandelt rentable Unternehmen in Hochlohnunternehmen und reduziert damit die Attraktivität einer Beschäftigungsausweitung. Damit werden Aussichten auf Mobilitätsgewinne verschüttet, die in zentralisierten Tarifvertragssystemen ausgeschöpft werden könnten; denn dort wird das Risiko der Wahl eines Arbeitgebers mit ungünstiger Geschäftsentwicklung durch die Möglichkeit eines späteren Arbeitsplatzwechsels (weitgehend) neutralisiert. Dies gilt jedenfalls so lange, wie die Gewerkschaftszentrale eine markträumende Lohnpolitik verfolgt.

Aus diesen Überlegungen wird deutlich, daß ein zentrales Tarifvertragssystem jedenfalls dann vorzuziehen ist, wenn Vollbeschäftigung herrscht. Die Entscheidung zwischen den beiden Systemen wird deshalb davon abhängen, ob Arbeitslosigkeit zu den zwangsläufigen Folgen zentralisierter Lohnverhandlungen gehört oder nicht. Verneint man diese Frage, so weist die Forderung nach Flexibilisierung und betriebsnahen Lohnverhandlungen auf einen Irrweg.[37] Wie der folgende Abschnitt zeigen wird, sind erste Schritte in diese Richtung aber bereits vollzogen.

E. Arbeitnehmerschutz durch Mitbestimmungsrechte

Zahlreiche Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes können aus ökonomischer Sicht dahingehend interpretiert werden, daß den Arbeitnehmern das Recht eingeräumt wird, Umstellungen des betrieblichen Leistungserstellungsprozesses zu blockieren oder für ihre Durchführung einen finanziellen Ausgleich zu verlangen. Mit derartigen „Mitbestimmungsrechten" steht der Belegschaft ein Drohpotential zur Verfügung, das ähnlich wirksam ist wie eine Streikdrohung. Die Rechtslage eröffnet ein weites Feld von Obstruktionsmöglichkeiten, das die relative Verhandlungsstärke des Arbeitgebers erheblich zu dessen Nachteil beeinflußt. Von diesen Obstruktionsmöglichkeiten braucht hier natürlich ebensowenig Gebrauch gemacht zu werden wie von der Streikwaffe, wenn der Arbeitgeber aus Einsicht in seine Angreifbarkeit rechtzeitig Konzessionsbe-

[37] Dies gilt jedenfalls für eine Flexibilisierung der Löhne nach Maßgabe der Ertragslage des Betriebs. Eine Lohndifferenzierung, die regionalen oder qualifikatorisch bedingten Knappheiten Rechnung trägt, ist mit der hier vorgetragenen Argumentation durchaus vereinbar.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

reitschaft signalisiert. Die Drohpotentiale der betrieblichen Interessenvertreter werden deshalb regelmäßig nur dann aktiviert, wenn dem Arbeitgeber erst noch vermittelt werden muß, daß harte Methoden der Konfliktaustragung selbstschädigend wären.[38]

Genau wie im Falle betriebsbezogener Streiks können durch Einsatz von Drohpotentialen der betrieblichen Mitbestimmung überdurchschnittliche Gewinne in die Taschen der Arbeitnehmer umgeleitet werden. Eine Blockadehaltung bei mitbestimmungspflichtigen Änderungen des Betriebsablaufs und der Gang zur Einigungsstelle sind so kostspielig, daß die Unternehmensleitung regelmäßig einlenken wird, solange es etwas zu holen gibt; folgerichtig kann man beobachten, daß erfolgreiche Unternehmen das nach Abzug der Tariflöhne verbleibende Residuum zum überwiegenden Teil an ihre Arbeitnehmer abtreten müssen.[39] Daß diese Entwicklung gebremst werden kann, ist um so weniger zu erwarten, als heute allgemein die Vorstellung herrscht, die Arbeitnehmer hätten einen legitimen Anspruch darauf, an dem von ihnen „erwirtschafteten" Ertrag „ihres" Unternehmens in „angemessener" Weise beteiligt zu werden. Hierauf gerichtete Umverteilungsbemühungen scheinen eine so hohe Legitimität für sich in Anspruch nehmen zu können, daß ihre Urheber eine offene Berichterstattung nicht etwa fürchten, sondern ganz im Gegenteil zur Verbreitung „positiver" Erfahrungen mit der geltenden Rechtslage nutzen. Ein Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat der Maggi GmbH äußert sich dazu wie folgt:

> „Wir haben Vorschläge erarbeitet, durch die eine angemessene Beteiligung am Ertrag des Unternehmens für die Beschäftigten erreicht werden soll. Bei diesen Beratungen haben wir der Unternehmensleitung deutlich zu erkennen gegeben, daß wir nur bei angemessener Berücksichtigung unserer Vorschläge der jeweils vorliegenden Gewinnverwendung zustimmen würden... Ein ... Ergebnis dieser Bemühungen ist die Bereitschaft der Unternehmensleitung, ausreichend Kapital zur vorzeitigen Pensionierung älterer ... Mitarbeiter bereitzustellen. Auf der Basis einer außerordentlichen Gewinnsituation vor 3 Jahren konnte die Gesamtbelegschaft des Teilkonzerns Maggi in Gestalt von 2 Tagen Sonderurlaub an diesem positiven Ergebnis beteiligt werden. Insgesamt wurde durch unsere Bemühungen eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Unternehmens- und den Betriebsverfassungsorganen erreicht. Meine Mitbe-

[38] Insofern ist nicht zu erwarten, daß die Anzahl der Fälle, in denen mitbestimmungsrechtliche Verfahrensregeln von seiten der Arbeitnehmer voll ausgeschöpft werden, relativ zur Anzahl bestehender Streitpunkte groß ist. Die Bedeutung der Einigungsstelle erklärt sich deshalb nicht daraus, wie häufig sie angerufen wird, sondern aus der Möglichkeit, daß sie angerufen werden *könnte*; zu dieser Interpretation empirischer Befunde vgl. auch *Oechsler/Schönfeld* (Fußn. 10), S. 49. Deshalb folgt aus der Tatsache, daß auf 90 Betriebsvereinbarungen nur 1 Einigungsstellenverfahren kommt, alles andere als die Bedeutungslosigkeit der Obstruktionspotentiale. Das genannte Zahlenverhältnis liefert deshalb auch keinen Anhaltspunkt dafür, daß Kritiker der Mitbestimmung bei der Einschätzung betriebsverfassungsrechtlicher Obstruktionspotentiale zu übertriebenen Befürchtungen neigen. Ein derartiger Vorwurf klingt an bei *Sadowski* (Fußn. 10), S. 231.

[39] Vgl. *Wenger* (Fußn. 14), S. 165f., insbesondere das Beispiel in Fußn. 21.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

stimmungserfahrung ist unter Berücksichtigung der schwachen Rechtslage (MitbestG 1976) durchaus positiv".[40]

Angesichts dessen entsteht der Eindruck, daß die Funktionsfähigkeit des bundesdeutschen Tarifvertragssystems im Schwinden begriffen ist. Die Verlagerung der kollektiven Entgeltanpassung von der Ebene des Branchentarifs auf die Ebene der Betriebsvereinbarung hat bereits jetzt Konturen angenommen, die der ranghöchste deutsche Arbeitsrichter so beurteilt:

„Die Ausweitung von Betriebsvereinbarungen auf dem klassischen Gebiet der tariflichen Regelungen muß zu einem Autoritätsschwund der Tarifvertragsparteien führen, wenn das, was sie vereinbaren ... auf dem Umweg über die Betriebsvereinbarung ... unterlaufen werden kann... In demselben Maße wird der Versuch steigen, die seitherigen Formen der Auseinandersetzung um tarifliche Regelungen auf die betriebliche Ebene zu verlagern. Das heißt nichts anderes, als daß das Arbeitskampfverbot des § 74 BetrVG angezweifelt werden wird... Die sich abzeichnende Tendenz zur Verlagerung der Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen vom Tarifvertrag auf Betriebsvereinbarungen birgt erhebliche Gefahren."[41]

Eine der möglichen Gefahren besteht vorläufig darin, daß jeweils das Schlechteste aus zwei verschiedenen Welten miteinander kombiniert wird. Dem dezentralisierten System entsprechend wird die „Bremse nach oben" gelöst oder zumindest gelockert, so daß rentable Unternehmen eine mögliche Beschäftigungsexpansion unterlassen; gleichzeitig fungiert eine zentralisierte Tarifbindung als „Bremse nach unten", die festgezurrt bleibt und damit ein Ausweichen auf geringerwertige Beschäftigungsverhältnisse blockiert.

Das Problem einer flexiblen Lohnfindung besteht freilich nicht darin, daß sie generell schädlich wäre. Aber mit Schäden ist zu rechnen, wenn man auf halbem Wege stehen bleibt: Wer kollektive Drohpotentiale von der Makroebene in die Betriebe verlagern will, begibt sich in der Tat auf einen gefährlichen Weg. Eine richtig verstandene Flexibilisierung würde freilich auf etwas hinauslaufen, woran derzeit kaum jemand denkt: Man beseitige die kollektiven Drohpotentiale auf *sämtlichen* Ebenen und kehre zu einem Zustand zurück, in dem der Wettbewerbsdruck des Arbeitsmarkts die einzige Kontrollinstanz für die Lohnpolitik der Unternehmen ist. Das bedeutet nicht nur Abschaffung der Mitbestimmung, sondern auch die Aushebelung des Streikrechts. Dazu bedarf es allerdings keineswegs eines Streikverbots wie in totalitär regierten Staaten; was genügt, ist die Aufhebung von Vorschriften, die einer privatvertraglichen Abdingbarkeit des Streikrechts entgegenstehen.[42] Lohnsetzungsautonomie der

[40] Zitiert nach *Hanau*, P.: Unternehmensverfassung, in: *Utz*, A. (Hrsg.): Das Unternehmen als Größe der Arbeitswelt. Bonn 1984, S. 65-101, hier S. 87f.

[41] *Kissel*, O. R.: Das Spannungsfeld zwischen Betriebsvereinbarung und Tarifvertrag, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 3 (1986), S. 78-80.

[42] Vgl. etwa Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes sowie Section 8(a) 3 des National Labor Relations Act in den USA. Zum vertraglichen Streikverzicht vgl. ausführlich *Monissen/Wenger* (Fußn. 14), S. 143ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmen, Räumung der Arbeitsmärkte und Risikoentlastung der Arbeitnehmer lassen sich dann gemeinsam verwirklichen. Wollen sich die westlichen Industriestaaten von diesem Zustand weiter entfernen als das Erscheinungsland der eingangs zitierten Zeitung?[43]

F. Zusammenfassung und Schluß

Risiken, die mit „Schutzrechten" für Arbeitnehmer aufgefangen werden sollen, werden gerade durch diese Schutzrechte erzeugt. Die Vergrößerung des Berufsrisikos der Arbeitnehmer durch Kündigungsbeschränkungen, Mitbestimmung, gewerkschaftliche Privilegien und Streikrecht bedeutet, daß die Ungleichheit der Einkommen der abhängig Beschäftigten verstärkt wird: Glückliche erfahren eine zusätzliche Begünstigung, Unglückliche eine zusätzliche Benachteiligung. Ob dies beabsichtigt ist, scheint auf den ersten Blick zweifelhaft, fügt sich aber auf den zweiten Blick nahtlos in die Geschichte von Gewerkschaftsbewegungen, die den Schutz der Arbeitnehmer auf ihre Fahnen geschrieben haben. Schon Karl Marx war sich darüber im klaren, „daß die bestbezahlten Fabrikarbeiter die meisten Koalitionen machen".[44] Die englischen Gewerkschaften waren seiner Ansicht nach eine „aristokratische Minderheit. Die armen Arbeiter könnten ihnen nicht angehören ... und die Allerärmsten würden ihnen niemals angehören".[45] Auch Friedrich Engels kann als Zeuge angerufen werden:

> „(Die) Krisis ... muß ... kommen, und dann wird sie hier hoffentlich den alten Gewerkschaften ein Ende machen. Diese haben den ihnen von Anfang anklebenden Zunftcharakter ruhig beibehalten, und der wird täglich unerträglicher. Ihr glaubt wohl, bei den Mechanikern, Zimmerleuten, Maurern usw. könne jeder Arbeiter der Branche ohne weiteres eintreten? Davon ist keine Rede. Wer eintreten will, muß an einen der Gewerkschaft angehörigen Arbeiter eine Reihe von Jahren (meist 7) als Lehrling attachiert gewesen sein. Dies sollte die Zahl der Arbeiter beschränkt halten, war aber sonst ganz zwecklos, außer, daß es dem Lehrmeister Geld eintrug, wofür er tatsächlich nichts leistete. Dies ging noch an bis 1848. Seitdem aber hat der kolossale Aufschwung der Industrie eine Klasse von Arbeitern erzeugt, ebenso zahlreich oder zahlreicher wie die „gelernten" der Trade-Unions, die dasselbe oder mehr leisten, aber nie Mitglieder werden können. Diese Leute sind durch die Zunftregeln der Trade-Unions förmlich gezüchtet worden. Aber glaubst Du, die Unions dächten daran, diesen albernen

---

[43] In Taiwan richtet sich der Druck der Straße jedenfalls nicht gegen die Vernichtung von Arbeitsplätzen, sondern entlädt sich in Massendemonstrationen gegen die Einführung einer Wertzuwachssteuer auf Kursgewinne an der Börse; vgl. Wall Street Journal v. 12. 10. 1988, S. 12.

[44] *Marx*, Karl/*Engels*, Friedrich: Über die Gewerkschaften — Ein Quellenbuch. Bücherei des Marxismus-Leninismus Bd. 15. Frankfurt 1971, S. 74.

[45] Aufzeichnung der Reden von Karl Marx über die Trade-Unions, aus dem Protokoll der Sitzung der Londoner Konferenz der Internationalen Arbeiter-Assoziation vom 20. 9. 1871, in: Marx/Engels-Werke Bd. 17. Berlin 1962, S. 649.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Blödsinn abzuschaffen? Nicht im mindesten. Ich erinnere mich nicht, je einen Vorschlag der Art auf einem Trade-Unions-Kongreß gelesen zu haben."[46]

Die konkreten Formen, in denen sich Arbeitsplatzbesitzer auf Kosten Schwächerer bereichern, mögen sich im Laufe der Zeit gewandelt haben. Auch sind sie von Land zu Land verschieden, und sicherlich war das Problem in Deutschland über lange Zeit hinweg weniger gravierend als im angelsächsischen Raum.[47] In dem Maße aber, wie hierzulande die „Schutzrechte" verstärkt wurden, wuchsen die Möglichkeiten, ein Kartell der Arbeitsplatzbesitzer zu Lasten der Arbeitslosen zu etablieren. Das zentrale Vehikel hierfür ist die Besitzstandswahrung auf nicht oder nur unter hohen Kosten abbaufähigen Arbeitsplätzen. Mittlerweile hat man sich in dieser Hinsicht auf manche Tabuzonen eingestellt.

Wo die Vernichtung von Arbeitsplätzen aus bloßer Gewinnsucht mit einem sozialen Scherbengericht bestraft wird, ist freilich zu erwarten, daß bloße Gewinnsucht nicht mehr so leicht für die Schaffung von Arbeitsplätzen nutzbar gemacht werden kann. Marktwirtschaftliche Allokationsmechanismen lassen sich nicht nach Belieben an- und abschalten. Sozial wäre das ohnehin nicht: Individuelle Gewinnsucht mobilisiert Kapital, das für Arbeitnehmer *und* Arbeitslose bessere Einkommenschancen eröffnet — aber in anderen Unternehmen, anderen Wirtschaftszweigen und gegebenenfalls auch in anderen Ländern. Mit oder ohne Arbeitsrecht — der Prozeß ist in vollem Gange;[48] aber man hat es in der Hand, ob man auf den Zug aufspringt oder überfahren wird.

---

[46] *Marx/Engels* (Fußn. 44), S. 228f.

[47] Allerdings zeigt ein Blick in die Weimarer Zeit, daß sich die Unterschiede zur Situation in den angelsächsischen Ländern durchaus in Grenzen hielten. Einem international bekannten Sozialisten, der sich unter anderem auch als Dozent an der „Akademie der Arbeit" betätigt hat, verdankt die Nachwelt folgende Beschreibung einer „tiefgehende(n) Spaltung ... zwischen kommunistischen und sozialdemokratischen Arbeitern": „Diese Spaltung ... tendiert... dahin, sich zur Spaltung zwischen jenen zwei Schichten der Arbeiterschaft zu stabilisieren, die man die sozial aufgestiegene und die sozial absteigende nennen könnte. In Deutschland soll ... die Mitgliedschaft der kommunistischen Partei schon 1932 zu mindestens 80% aus Arbeitslosen bestanden haben, und kommunistische Führer stellen mit wachsender Sorge fest, daß ... die Arbeitslosen den ‚Betriebsarbeitern' ... einen Minderwertigkeitsstempel aufdrücken, so als ob sie, weil sie noch Arbeit haben, keine ‚richtigen' Arbeiter, keine Voll-Proletarier, mehr wären. Tatsächlich handelt es sich dabei um zwei Arbeiterschichten, deren unmittelbare wirtschaftliche Interessen auseinanderstreben. Das Interesse des ‚Betriebsarbeiters' an der Lohnhöhe und an der Aufrechterhaltung des gewerkschaftlichen Mitbestimmungsrechts existiert für den zu dauernder Arbeitslosigkeit verurteilten Proletarier bereits nicht mehr." *de Man*, H.: Die sozialistische Idee. Jena 1933, S. 317f. u. S. 310.

[48] Zur Höhe des Kapitalabflusses aus der Bundesrepublik vgl. die Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, April 1988, S. 22. Danach sind von 1981 - 1987 mit im Zeitverlauf stark ansteigender Tendenz insgesamt 260 Mrd. DM ins Ausland abgewandert. Allein für das Jahr 1988 zeichnet sich ein Abfluß von weiteren 100 Mrd. DM ab.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unterbeschäftigung in der Sozialen Marktwirtschaft — Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt 1949-54 und 1982-87 im Vergleich —

Von *Karl-Heinz Paqué*, Kiel

A. Problemstellung

In der Geschichte der Bundesrepublik hat es bisher zwei längere Phasen hoher Arbeitslosigkeit gegeben, nämlich die ersten sechs Jahre 1949-54 und die Jahre der jüngsten Vergangenheit seit 1982, jeweils mit einer Arbeitslosenquote von mindestens 7 vH im Jahresdurchschnitt. Beide Male entstand die Arbeitslosigkeit im Gefolge einer makroökonomischen Stabilisierung, in den Jahren 1948/49 der Währungsreform und der einige Monate später folgenden restriktiven liquiditätspolitischen Maßnahmen der Bank Deutscher Länder, in den Jahren 1981-83 einer Kombination kontraktiver Geld- und Fiskalpolitik zwecks Bekämpfung der Inflation und Sanierung der öffentlichen Haushalte. Beide Male entbrannte unter Ökonomen eine heftige Kontroverse über die wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, die Arbeitslosigkeit zu vermindern, wobei damals wie heute die Frontlinien in etwa zwischen dem keynesianischen und dem neoklassischen Lager verliefen. Beide Male behielt in der tatsächlich durchgeführten Wirtschaftspolitik anscheinend das neoklassische Lager die Überhand. Unterschiedlich ist indes die Bilanz der beiden Perioden: Im Laufe der fünfziger Jahre sank die Arbeitslosigkeit zügig und nachhaltig, seit 1983 dagegen stagniert sie auf hohem Niveau.

In diesem Referat wird untersucht, wie es in einem im wesentlichen konstanten institutionellen Rahmen zu diesen unterschiedlichen Erfolgsbilanzen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit kommen konnte. Dahinter steht die allgemeine Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Beschäftigungspolitik in einer Sozialen Marktwirtschaft.

B. Die Arbeitslosigkeit der fünfziger Jahre

I. Entwicklung und Profil[1]

Sieht man von saisonalen Schwankungen ab, so folgte die Arbeitslosenquote nach der Währungsreform einem einfachen Muster: Von Juni 1948 bis März

[1] Ausführlich dazu *Paqué* (1987), S. 1-11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

1950 stieg sie scharf an, von 3,2 vH auf 12,2 vH. Ab diesem Zeitpunkt sank sie kontinuierlich, im Jahresdurchschnitt von 10,4 vH (1950) über 7,1 vH (1954) bis auf 3,5 vH (1957); nach einem leichten konjunkturell bedingten Anstieg 1958 schloß sich dann eine lange Phase der Überbeschäftigung an, mit Arbeitslosenquoten meist unter 1,5 vH und einem wachsenden Zustrom von Gastarbeitern. Spätestens im Jahre 1957 war also das Beschäftigungsproblem gelöst, bereits 1954 war es erheblich entschärft.

Das beherrschende strukturelle Merkmal der Arbeitslosigkeit während der frühen fünfziger Jahre war die regionale Disparität, bedingt vor allem durch den Zustrom von Vertriebenen in der frühen Nachkriegszeit. Ende Oktober 1946 befanden sich ca. 6 Mio., 1952 etwa 8 Mio. Vertriebene auf westdeutschem Gebiet, die — zusammen mit 2 Mio. Flüchtlingen aus der DDR („Zugewanderte") — mehr als ein Fünftel der Bevölkerung ausmachten. Während die nach 1949 zugewanderten DDR-Flüchtlinge ihren Wohnsitz oft gleich nach ökonomischen Gesichtspunkten in den Industriezonen Nordrhein-Westfalens und des Rhein-Main-Neckar-Raumes wählten, fand sich der Großteil der Vertriebenen vorwiegend in jenen Agrarregionen, die nach Topographie, Kultur oder schlicht geographischer Entfernung der früheren Heimat am nächsten kamen. So lag unter den Flächenländern 1949 der Vertriebenenanteil an der Bevölkerung in Schleswig-Holstein mit 35,2 vH am höchsten, gefolgt von Niedersachsen (26,4 vH) und Bayern (20,7 vH), während er in Rheinland-Pfalz (2,7 vH), Nordrhein-Westfalen (8,5 vH) und Baden-Württemberg (12,9 vH) relativ niedrig ausfiel. Diese ungleiche Verteilung spiegelte sich unmittelbar in den Arbeitslosenquoten wider, die nach Ländern im Jahresdurchschnitt 1950 zwischen 25,1 vH in Schleswig-Holstein und 4,3 vH in Baden-Württemberg streuten. Entsprechend wurde der Anteil der strukturellen (d. h. vor allem der regionalen) Komponente an der gesamten Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre von offiziellen Stellen stets auf mindestens 50 vH geschätzt.

II. Diagnose

Fast alle zeitgenössischen Ökonomen sahen den Hauptgrund für die Arbeitslosigkeit Anfang der fünfziger Jahre zu Recht im Kapitalmangel. Das zugrunde liegende Denkmodell — eine Art Theorie der Faktordisproportion — läßt sich in moderner Terminologie wie folgt beschreiben.[2]

Durch den Krieg und seine unmittelbaren Folgen wurden in Westdeutschland die Faktorproportionen drastisch verändert: Einer deutlichen Zunahme der Erwerbsbevölkerung stand ein durch Zerstörung und Demontage verminderter Kapitalstock gegenüber. Bis zur Währungsreform führte dies nur deshalb nicht zur offenen Arbeitslosigkeit, weil die überliquiden Unternehmen Geldlöhne in fast wertloser Währung zahlen konnten; entsprechend schlecht war die Arbeits-

[2] Ausführlich dazu *Paqué* (1987), S. 11-17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

disziplin. Viele Vertriebene fanden in Norddeutschland und Nordbayern vorübergehend Arbeit auf Bauernhöfen, gewissermaßen zum Nulltarif. Nach der Währungsreform und der wenig später folgenden restriktiven Liquiditätspolitik der Bank Deutscher Länder lösten sich diese (Schein-)Arbeitsverhältnisse auf, denn von nun an mußten signifikant positive Reallöhne in harter Währung gezahlt werden. In der Industrie herrschten kurzfristig fixe Faktorproportionen mit dem Kapitalstock als Engpaßfaktor, so daß trotz durchweg guter Ertragslage in den ersten 21 Monaten nach der Währungsreform entweder Arbeitskräfte entlassen oder zumindest Anwerbungen zurückgestellt wurden. In der Landwirtschaft, wo das vorhandene Potential der Substitution von Arbeit durch Kapital längst ausgeschöpft war, kam es natürlich zu einer Entlassungswelle, die ein ausgeprägtes Gefälle der Arbeitslosigkeit zwischen Agrarregionen im Norden bzw. Südosten und Industrieregionen im Westen bzw. Südwesten entstehen ließ. Die stabile Ertragslage der Unternehmen, der Eindruck der Kriegszerstörungen von Kapitalstock, Wohnungsbeständen und Transportwesen sowie die erwartete Mobilitätsbereitschaft der Flüchtlinge legten die Folgerung nahe, daß der Schlüssel zur Lösung der Beschäftigungskrise im (Wieder-)Aufbau des Kapitalstocks und dem Neubau von Wohnungen lag, und zwar vor allem in den industriellen Kernregionen, wo die Profitabilität der Reparatur- und Ersatzinvestitionen wegen der bereits vorhandenen Infrastruktur als besonders hoch eingeschätzt wurde.

III. Therapie

Herrschte grosso modo Übereinstimmung in der Diagnose, so gab es doch erhebliche Unterschiede in den Therapieempfehlungen, die vor allem zur Zeit des Höhepunkts der Arbeitslosigkeit im Jahre 1950 eine politisch brisante öffentliche Auseinandersetzung auslösten.[3] Keynesianisch orientierte Ökonomen und Politiker[4] forderten eine expansive Liquiditäts- und Fiskalpolitik, möglichst in Form von geldpolitisch alimentierten staatlichen Investitionsprogrammen, deren inflationäre Wirkungen durch eine gezielte steuerliche Förderung des Sparens, nicht aber durch eine Zinserhöhung neutralisiert werden sollten; ferner plädierten sie mit unterschiedlichem Nachdruck[5] für eine

[3] Ausführlich dazu *Paqué* (1987), S. 17-26.

[4] Zu dieser Gruppe gehörten vor allem Vertreter der SPD und der Gewerkschaften, die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute, einige prominente Professoren der Nationalökonomie (z. B. Fritz Baade, Erich Preiser, Karl Schiller) und zeitweilig auch die Economic Cooperation Administration (ECA) sowie der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. Wichtige keynesianische Beiträge sind u. a. Arbeitsgemeinschaft (1950), *Preiser* (1950), *Quante* (1950), *Schiller* (1951) und die meisten Referate der Arbeitstagung des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften in Oberhausen (1950), an der auch einige britische Ökonomen teilnahmen, die der damaligen Labour-Regierung in London nahestanden.

[5] Nachdrücklich z. B. Arbeitsgemeinschaft (1950) und die Gewerkschaften; moderater *Preiser* (1950) und *Schiller* (1951).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verstärkte staatliche Investitionslenkung, um das Kapital in jene Engpaßbereiche zu zwingen, wo eine Marktpreisbildung aus sozialen oder versorgungstechnischen Gründen unterblieb und nach ihrer Meinung auch unterbleiben sollte (so z. B. im Bergbau, in der Schwerindustrie, im Wohnungsbau und im Transportwesen).

Die neoklassische Gegenposition vertrat am deutlichsten Wilhelm Röpke.[6] Er lehnte jede gezielte expansive Geld- und Fiskalpolitik ab, weil sie bei den erkennbaren Angebotsengpässen die Gefahr einer sich verstärkenden Inflation mit sich brächte; hinzu käme das Risiko einer systematischen Kapitalfehlleitung aufgrund eines künstlich gedrückten Realzinses. Staatliche Investitionslenkung im Rahmen von Steuervergünstigungen für das Zwecksparen betrachtete er nur als Notstandsmaßnahme in Ausnahmebereichen, solange dort noch keine freie Preisbildung gewährleistet sei; wirtschaftspolitische Priorität sollten aber die Liberalisierung dieser Bereiche und eine generelle Einkommensteuersenkung haben.

Eine Vielzahl von Ökonomen vertrat moderate Positionen zwischen den keynesianischen und neoklassischen Extremen, so auch der politisch einflußreiche Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium.[7] Im Grundsatz plädierte er zwar für eine liberale Politik der offenen Märkte und des stabilen Geldes. Gleichwohl sprach er sich in der kritischen Phase 1949/50 mehrmals für eine sogenannte monetäre Vorfinanzierung von Investitionsprojekten durch die Bank Deutscher Länder und für eine monetäre Zinspolitik aus; in seinem Gutachten zur Arbeitslosigkeit vom Februar 1950 befürwortete er die Steuerfreiheit von bestimmten Formen des Zwecksparens sowie eine Senkung der Einkommensteuer mit Umwandlung der Steuerersparnis in eine Zwangsanleihe.

Die tatsächliche Wirtschaftspolitik der frühen 50er Jahre enthielt nur wenig keynesianische Elemente. Geldpolitisch gab es in der kritischen Phase 1949/50 moderat-expansive Maßnahmen der Bank Deutscher Länder, so vor allem die schrittweise Diskontsatzsenkung im Frühsommer 1949 von 5 auf 4 vH. Fiskalpolitisch wurden drei Staatsausgabenprogramme aufgelegt: im August 1949 ein Investitions- und Exportförderungsprogramm (Umfang: 300 Mio. DM) und im Februar 1950 als politische Reaktion auf das Memorandum der Alliierten Hohen Kommission, das eine expansive Fiskalpolitik anmahnte, ein Arbeitsbeschaffungs- und ein Wohnungsbauprogramm (Umfang: 0,9 bzw. 2,6 Mrd. DM). Alle drei Programme sollten durch eine Vorfinanzierung der Bank Deutscher Länder monetär alimentiert werden. Tatsächlich belief sich das

---

[6] *Röpke* (1950). Etwas gemäßigter, aber im Tenor ähnlich, *Wessels* (1951).

[7] Vgl. die Gutachten vom 8. 5. 1949, 26. 2. 1950 und 10. 6. 1950 in Bundesministerium für Wirtschaft (1973). Differenzierte Zwischenpositionen liefern auch einige Referate und Diskussionsbeiträge der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Pyrmont vom Oktober 1950: *Albrecht* (1951).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ausmaß der Vorfinanzierung im Jahre 1950 auf unter 1 Mrd. DM, nicht mehr als 3 vH der gesamtwirtschaftlichen Bruttoinvestitionssumme.[8]

Was die mittel- und langfristige Förderung der Kapitalbildung angeht, so folgte die Regierung vor allem dem Weg der gezielten steuerlichen Begünstigung einzelner Formen der privaten Ersparnisbildung bzw. Gewinnverwendung, der bereits lange vor dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit von den Alliierten als mittelfristiges Wiederaufbauprogramm eingeschlagen worden war: § 7(a)-(e) EStG gewährte großzügige Abschreibungsmöglichkeiten für Ersatzinvestitionen bei kriegszerstörten Anlagevermögen und Betriebsgebäuden sowie für den Neu- und Wiederaufbau von Wohngebäuden und Schiffen; ferner konnten Wohnungsbaukredite von der Steuer abgesetzt werden. Die quantitative Bedeutung dieser Vergünstigungen war groß: Bei der Einkommensteuer erfüllten über 3 vH, bei der Körperschaftsteuer gar über 10 vH des Einkommens im steuerrechtlichen Sinne die Voraussetzungen des § 7(a)-(e) EStG.[9] Mit dem Investitionshilfegesetz (IHG) vom Januar 1952 wurde schließlich eine Art intraindustrieller Zwangskredit eingeführt, der dem Kohlebergbau, der Schwerindustrie und der Energiewirtschaft als Begünstigten erlauben sollte, trotz der dort herrschenden Preiskontrollen und dem dadurch stark eingeschränkten Selbstfinanzierungsspielraum die nötigen Engpaßinvestitionen zu tätigen. Die Domänen direkter öffentlicher Investitionen waren vor allem das Transportwesen und der soziale Wohnungsbau, wie er im ersten Wohnungsbaugesetz 1950 spezifiziert wurde. Die Mobilitätsförderung von Vertriebenen und Zugewanderten erfolgte im Rahmen des Soforthilfegesetzes von 1949 und seinem Nachfolger, dem Lastenausgleichsgesetz von 1952, die beide großzügige Aufbauhilfen — finanziert über eine Vermögensabgabe — bei nachweisbarem Bedarf in Aussicht stellten.

IV. Gründe für das Beschäftigungswunder 1950-58

Mit einer Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung um durchschnittlich 3,6 vH pro Jahr im Zeitraum 1950-58 erlebte die Bundesrepublik ein Beschäftigungswunder, das zur vollständigen Absorption des noch immer rasch wachsenden Arbeitskräftepotentials führte. Dieser Erfolg hatte, grob gesprochen, drei Gründe:

(i) Es gelang wider Erwarten schnell, die zur Arbeit komplementären Faktoren Kapital und Wohnraum in ausreichendem Maße bereitzustellen. Zwar lag die (Anlage-)Investitionsquote mit 19-23 vH noch unter dem Niveau

[8] Ausführlich dazu *Paqué* (1987), S. 26-28; *Wallich* (1955), S. 85f. und Bank Deutscher Länder (1951), S. 27.

[9] Ausführlich dazu *Boss* (1987), S. 31-35; *Wallich* (1955), S. 160-162. Die meisten der Vergünstigungen wurden im Zuge der schrittweisen Senkung der Einkommensteuertarife bis Mitte der fünfziger Jahre in der Anwendung auf Flüchtlinge beschränkt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

späterer Jahre, doch fiel das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in konstanten Preisen vor allem dank der rasch zunehmenden außenwirtschaftlichen Verflechtung und dem starken Wachstum des Welthandels mit jährlich 7,7 vH so hoch aus, daß der Kapitalstock insgesamt um jährlich 4,2 vH, in der Industrie gar um 7,9 vH zunahm. Der Wohnungsbestand stieg von 1950 bis 1958 um 4,5 Mio. Einheiten, das heißt im jährlichen Durchschnitt um 4,8 vH.

(ii) Die sektorale und regionale Mobilität der Beschäftigten und der Arbeitslosen erwies sich als sehr groß. Während die Landwirtschaft zwischen 1950 und 1958 im Jahresdurchschnitt 6,2 vH ihrer Beschäftigten verlor, gewannen die anderen Sektoren kräftig hinzu — die Industrie jährlich 4,6 vH, Handel und Verkehr 5,2 vH und der Dienstleistungssektor 7 vH. Auch die arbeitslosen Landarbeiter — unter ihnen überdurchschnittlich viele Vertriebene — wurden von den expandierenden Sektoren absorbiert. Gleichzeitig gab es eine starke regionale Wanderungsbewegung des Faktors Arbeit von den agrarischen Problemregionen in die urbanisierten und industrialisierten Gebiete. Die jährliche Wanderungsquote insgesamt lag mit über 6 vH und die Quote der Wanderungen zwischen Bundesländern mit 1,8 vH weit höher als in späteren Jahren.[10]

(iii) Die Kosten des Faktors Arbeit nahmen zwischen 1950 und 1958 real kontinuierlich ab. Zwar stieg das Nominallohnniveau im Jahresdurchschnitt um 8 vH, doch wurde diese kräftige Zunahme in ihrer Kostenwirkung mehr als kompensiert durch eine Steigerung der Arbeitsproduktivität um 5,2 vH (bei stark expandierender Beschäftigung!) und des BIP-Deflators um 3,5 vH. Der reichliche Selbstfinanzierungsspielraum, der sich in der Privatwirtschaft aufgrund des Preis-Lohn-Lags in den Monaten nach der Währungsreform eingestellt hatte, wurde also in den fünfziger Jahren noch erheblich erweitert.

Diese drei Gründe sind natürlich nicht voneinander unabhängig. Die rasche Kapitalakkumulation, begünstigt durch Steuersubventionen, sorgte für einen schnellen Fortschritt der Arbeitsproduktivität vor allem in der Industrie, der bei der großen Mobilitätsbereitschaft auch ohne ausgeprägte intersektorale und -regionale Lohndifferenzierung einen Strukturwandel mit steigendem Beschäftigungsniveau ermöglichte. Da die Dynamik des Wachstums nach anfänglicher Stockung die Erwartungen eigentlich aller Wirtschaftssubjekte übertraf, hinkten die Tarifpartner in ihren Lohnforderungen und -zugeständnissen systematisch hinter der tatsächlichen Entwicklung her; ex post betrachtet kam es deshalb nicht zum Ausreizen des Verteilungsspielraums, gleichgültig, welche Absichten die Tarifpartner ex ante hegten. Dies wiederum erleichterte den

[10] Besonders groß war die „einseitige" Wanderung zwischen Bundesländern, d. h. der Wanderungsstrom, dem keine Bewegung in umgekehrter Richtung entgegensteht. 1950 lag der Anteil der einseitigen Wanderung an der gesamten Wanderung zwischen Bundesländern bei 43,7 vH, 1954 noch bei 24 vH; er erreichte erst 1958 sein späteres Normalniveau von etwa 10 vH.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Prozeß der Kapitalbildung mit all seinen positiven Wirkungen. So entstand eine Art circulus virtuosus, in dem — überspitzt formuliert — die wirtschaftliche Leistung dem Zugriff der organisierten Interessen „davonlief", zum Wohle der Arbeitslosen. Für die korporativistischen Institutionen der Sozialen Marktwirtschaft war es eine Art Schönwetterlage, die sie nicht wirklich auf die Bewährungsprobe stellte.

C. Die Arbeitslosigkeit der achtziger Jahre

I. Entwicklung und Profil

Zwischen 1980 und 1983 stieg die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik im Zuge einer Stabilisierungsrezession von 3,7 vH auf 9,3 vH. Seither ist sie trotz nachhaltiger Verbesserung der Konjunkturlage nicht mehr merklich unter 8 vH gesunken. Die Anzahl der Beschäftigten fiel von ihrem historischen Höchststand 1980 bis 1983 um eine Million und stieg anschließend bis 1987 wieder um etwa 700 000; die Abnahme ging dabei allein zu Lasten der Industrie, die Zunahme zugunsten von Dienstleistungsunternehmen, Staat und privaten Haushalten.

Auch heute weist die Arbeitslosigkeit ein deutliches interregionales Profil auf, und zwar in Gestalt eines Gefälles vom „strukturschwachen" Norden und Nordwesten zum „strukturstarken" Süden: Am höchsten lag die Arbeitslosenquote im März 1988 in den Landesarbeitsamtsbezirken Niedersachsen-Bremen (12,6 vH), Schleswig-Holstein-Hamburg (12,0 vH) und Nordrhein-Westfalen (11,6 vH), am niedrigsten in Baden-Württemberg (5,4 vH), Hessen (7,1 vH) und Südbayern (7,4 vH). Weitere wichtige Strukturmerkmale sind Berufsausbildung und Dauer der Arbeitslosigkeit: Rund 50 vH aller Arbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung; der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Dauer der Arbeitslosigkeit: über 1 Jahr) ist in den letzten Jahren drastisch angestiegen, von 12,8 vH (9/1980) bis auf 31,9 vH (9/1987). Er liegt damit heute wohl höher als jemals zuvor in der bundesdeutschen Nachkriegszeit.

II. Diagnose

Im Unterschied zu den fünfziger Jahren gibt es heute keinen breiten Konsens über die Ursachen der Arbeitslosigkeit. Keynesianisch orientierte Ökonomen behaupten, die Beschäftigungsmisere der achtziger Jahre sei zum Großteil nachfragebedingt.[11] Sie untermauern diese These mit ökonometrischer Evidenz zur Aufspaltung der Arbeitslosigkeit in keynesianische Nachfrage- und neoklas-

[11] So in jüngster Zeit für Europa insgesamt u. a. *Blinder* (1988); *Coen/Hickman* (1988); *Drèze* (1987); *Gordon* (1988) und *Solow* (1986), speziell für die Bundesrepublik *Franz* (1987 I) und *Franz/König* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sische Angebotskomponenten, die unisono für die Zeit nach 1980 ein klares Übergewicht der keynesianischen Komponente anzeigen.[12] Diese Evidenz ist m. E. nur wenig aussagekräftig: Jede ökonometrische Aufspaltung der Arbeitslosigkeit stützt sich letztlich auf die zeitliche Koinzidenz von Ereignissen. Tatsache ist nun, daß es Anfang der achtziger Jahre eine scharfe Kontraktion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in der Bundesrepublik gab, die mit kurzer Zeitverzögerung zu einem gleichfalls scharfen Anstieg der Arbeitslosigkeit führte. Jede ökonometrische „Komponentenzerlegung" wird unweigerlich von dieser Korrelation beherrscht, einfach weil kaum vergleichbare drastische Veränderungen von Variablen der Angebotsseite in jener Zeit zu beobachten waren. Empirisch belegt dies nicht mehr als das ohnehin unstrittige Faktum, daß die Arbeitslosigkeit im Zuge einer Rezession den entscheidenden Niveausprung gemacht hat. Seit spätestens 1985 ist aber die Stabilisierungsrezession nur mehr von historischem Interesse, denn seither hat der Auslastungsgrad des Produktionspotentials — wie auch immer gemessen — den Normalstand wieder erreicht und sogar deutlich überschritten.[13] Hauptindikator für eine keynesianische Arbeitslosigkeit, die sich als Reflex einer Mengenrationierung von Anbietern am Gütermarkt ergibt, ist aber eine Unterauslastung der Sachkapazitäten. Zwar mag die rezessionsbedingte Investitionsschwäche Anfang der achtziger Jahre eine Erblast in Gestalt eines niedrigeren Kapitalstocks geschaffen haben, der dann auch bei einer Konjunkturbelebung relativ schnell ausgelastet wird; gleichwohl ist diese Erblast heute eine reale und kurzfristig irreversible Restriktion, welche die Diagnose maßgeblich mitbestimmen muß. Die zentrale Frage ist nicht, wie die Arbeitslosigkeit entstand, sondern warum sie trotz Konjunkturerholung nicht wesentlich zurückgeht.

Hier setzen neoklassisch orientierte Ökonomen an.[14] Sie sehen den Hauptgrund für die Beschäftigungsmisere auf der Angebotsseite, d. h. in den

---

[12] So vor allem die vielzitierten Ergebnisse von *Bruno* (1986). Daneben *Coen / Hickman* (1988); *Franz* (1983), (1985); *Franz / König* (1986); *Gordon* (1988); *Horn / Möller* (1985). Keine dieser Arbeiten greift auf Daten aus der Zeit nach 1984 zurück.

[13] Laut Ifo-Schätzungen lag der Auslastungsgrad der Kapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe 1986 mit 84,7 vH nahe am langjährigen Höchststand von 86,0 vH (1979 / 80) und weit über dem Tiefstand von 75,3 vH (1982 / 83). Nach einer leichten Abschwächung 1987 hat er inzwischen sogar das Niveau von 1979 / 80 überschritten (1988: 86,7 vH). Nach Berechnungen des Sachverständigenrats lag der Auslastungsgrad des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials je nach Berechnungsmethode 1986 mit 98,5 vH bzw. 96,1 vH jeweils leicht über bzw. leicht unter dem Normalauslastungsgrad; inzwischen liegt er noch deutlich höher. Bei allen methodischen Problemen, die mit derlei Schätzungen verbunden sind, dürften kaum Zweifel bestehen, daß es derzeit (Stand: Oktober 1988) keine konjunkturellen Rezessionsanzeichen zu erkennen gibt.

[14] Vorwiegend neoklassische Interpretationen der Arbeitslosigkeit liefern für Europa insgesamt u. a. *Artus* (1984); *Bruno / Sachs* (1985); *Burda* (1988) und *Glyn / Rowthorn* (1988); speziell für die Bundesrepublik *Burda / Sachs* (1987); *Giersch* (1983); *Vaubel* (1987); der Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Faktormärkten. Der theoretische Kern ihrer Argumentation läßt sich wie folgt zusammenfassen: Bei einem gegebenen Bestand der zur Arbeit komplementären Faktoren, vor allem des Kapitalstocks, ist das Niveau des Produzentenreallohns relativ zum Grenzprodukt der Arbeit bei Vollbeschäftigung zu hoch (Lohnhypothese), oder, was bei substitutionaler Produktionstechnologie auf das gleiche hinausläuft, bei gegebenem Produzentenreallohn ist das Grenzprodukt der Arbeit — bestimmt vor allem durch die Höhe des Kapitalstocks — zu niedrig (Kapitalmangelhypothese). Der Produzentenreallohn umfaßt dabei nicht nur den Bruttolohn, sondern auch alle Arten von Lohnnebenkosten, einschließlich der antizipierten Kosten künftiger Entlassungen, die durch sozialstaatlichen und tarifvertraglichen Kündigungsschutz erschwert werden. Die historischen Gründe für dieses anhaltende Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt gehen weit zurück. In der ersten Hälfte der siebziger Jahre gab es drastische Lohnsteigerungen, die — zusammen mit einer Verschlechterung der Terms of Trade durch den Ölpreisschock — zu einem ersten Niveausprung der Arbeitslosenquote (von etwa 1 vH auf über 4 vH) und schließlich auch zum Ende des einkommenspolitischen Konsenses der sogenannten Konzertierten Aktion führten.[15] Dieser „Regimewechsel" in der Lohnpolitik, der trotz vorübergehender Lohnmäßigung im Gefolge der Konjunkturkrise 1981-83 bisher nicht rückgängig gemacht worden ist, trieb mittel- und langfristig einen arbeitssparenden Bias in die Investitions- und Innovationsplanung der Unternehmen. Seit Ende der siebziger Jahre sorgt zusätzlich eine Abschwächung des trendmäßigen Produktivitätsfortschritts — bedingt durch ein abnehmendes Tempo der weltwirtschaftlichen Integration und durch einen Strukturwandel zugunsten von Sektoren mit relativ langsamem Produktivitätswachstum — für eine Einengung des Verteilungsspielraums bei Vollbeschäftigung. Der Kündigungsschutz tut ein übriges, indem er bei allgemein größerer Wahrscheinlichkeit von Entlassungen die Personalaufstockung von Unternehmen ex ante verteuert. Hinzu kommt schließlich die unmittelbare Wirkung des Strukturwandels von einer Industrie- zu einer modernen Dienstleistungsökonomie auf das Humankapitalprofil der Wirtschaft; er geht besonders zu Lasten minderqualifizierter Industriearbeiter in strukturschwachen Branchen, deren Arbeitskraft sich drastisch entwertet. Tarifliche Mindestlöhne und relativ starre Mindestlohnstrukturen zwischen Sektoren, Industriebranchen, Regionen und beruflichen Qualifikationsniveaus verhindern, daß diese Umwertung im Marktpreis der Arbeit zur Geltung kommt. Konnte in den fünfziger Jahren dieses Flexibilitätsmanko, das es auch damals schon gab, durch eine historisch außergewöhnlich große Mobilitätsbereitschaft eines lokal und beruflich nur schwach verwurzelten Flüchtlingsheeres in seiner Wirkung neutralisiert werden, so gibt es heute bei eher geringer

(zuletzt Jahresgutachten 1987/88) und das Institut für Weltwirtschaft [u. a. *Klodt* (1988); *Schatz/Scheide/Trapp* (1988); *Soltwedel/Trapp* (1988)].

[15] Diese Zusammenhänge sind heute wohl unstrittig. Vgl. u. a.: *Bruno/Sachs* (1985), S. 167f.; *Flanagan* u. a. (1983), S. 250ff.; *Franz/König* (1986), S. 5242f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mobilität keine Möglichkeit der mengenmäßigen Anpassung.[16] Ohne Preis- und Mengenflexibilität am Arbeitsmarkt ist aber strukturelle Arbeitslosigkeit unvermeidbar. Somit erscheint denn auch der Konjunktureinbruch Anfang der achtziger Jahre, der etwa 1 Mio. industrielle Arbeitsplätze kostete, als die stabilitätspolitisch ausgelöste Beschleunigung eines Strukturwandels, der bis dahin durch eine inflationäre Hochkonjunktur und natürlich durch die zunehmende Subventionierung notleidender Branchen zurückgestaut worden war.

Die neoklassische Sichtweise liefert eine konsistente Interpretation der heutigen Beschäftigungskrise, die mit dem Erscheinungsbild der Arbeitslosigkeit kompatibel ist. Über ihre empirische Stichhaltigkeit im einzelnen wird heftig gestritten.[17] Allerdings ist dieser Streit insofern wenig fruchtbar, als ein echter Test der neoklassischen Hypothesen stets beobachtbare Reallöhne mit nichtbeobachtbaren Grenzproduktivitäten des Faktors Arbeit bei hypothetischer Vollbeschäftigung vergleichen muß und ökonometrische Versuche, diese Grenzproduktivitäten zu ermitteln, auf sehr große methodische Schwierigkeiten stoßen. Die Schätzung z. B. einer Lohnlücke für die Gesamtwirtschaft oder auch nur einen Sektor (meist die Verarbeitende Industrie) setzt die Kenntnis der trendmäßigen Produktivitätsentwicklung bei Vollbeschäftigung voraus; verlängert man, wie im Ergebnis Bruno (1986) und Gordon (1988), in etwa den Trend der siebziger Jahre, so erhält man kleine Lohnlücken; unterstellt man dagegen, wie Burda und Sachs (1987), wohl realistischer einen Trendbruch irgendwann Anfang der achtziger Jahre, so erhält man große Lohnlücken.[18] Stets ist man zurückgeworfen auf das unsichere Terrain von mehr oder minder willkürlichen Annahmen, die das Ergebnis maßgeblich bestimmen. Desto länger allerdings die Arbeitslosigkeit bei anhaltend guter Konjunkturlage fortbesteht, um so klarer wird, daß eine Diagnose letztlich doch auf der Angebotsseite ansetzen muß.[19]

---

[16] Die Wanderungsstatistik weist die erste Hälfte der achtziger Jahre als die Periode mit der niedrigsten Wanderungsquote in der Nachkriegszeit aus: Im Durchschnitt der Jahre 1980-85 betrug sie 4,5 vH (nach etwa 6,5 vH in den fünfziger, 6 vH in den sechziger und 5,5 vH in den siebziger Jahren); analoges gilt für die Wanderung zwischen Bundesländern; vgl. *Paqué* (1988), S. 12, Tab. 7 mit weiteren Details.

[17] Vgl. etwa *Franz* (1987 II) und *Vaubel* (1987).

[18] An dem Problem der mangelnden Meßbarkeit von Grenzproduktivitäten krankt auch die bislang umfassendste empirische Attacke gegen die neoklassische Position für die Bundesrepublik durch *Franz* (1987 II). Er versucht, ökonometrisch zu zeigen, daß keine der von neoklassischer Seite angeführten „Rigiditäten" (starre Lohnstruktur zwischen Sektoren und Qualifikationen; Kündigungsschutz u. a.) von den siebziger auf die achtziger Jahre zugenommen hat. Sieht man von den schweren Meßproblemen ab, widerlegt er damit bestenfalls eine These, die kaum jemand vertreten würde. Kern der neoklassischen Sichtweise ist doch nicht, daß sich die Lohnstruktur in den letzten Jahren *zugunsten* strukturschwacher Branchen, Regionen, Berufe etc. geändert hat, sondern daß sie sich *nicht zu Lasten* der strukturschwachen Einheiten geändert hat, weil sie — eben — relativ starr ist. Analoges gilt für die Regelungen des Kündigungsschutzes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Warum haben sich in den achtziger Jahren Lohnniveau und Lohnstruktur nicht den gewandelten Knappheitsverhältnissen angepaßt? Der Hauptgrund liegt im kollektiven Tarifvertragssystem, das in der bundesdeutschen Sozialen Marktwirtschaft den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eine marktbeherrschende Stellung einräumt, die de jure durch die Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen gestützt wird. Beide Seiten des Arbeitsmarktkartells haben aus wohlverstandenem Organisationsinteresse keinen Anreiz, markträumende Löhne auszuhandeln. Gewerkschaften vertreten vor allem die Interessen ihrer beschäftigten Mitglieder (Insider). Kommt es nun im Zuge einer Konjunkturkrise wie etwa 1981-83 zu einem drastischen Beschäftigungseinbruch, so mag kurzfristig noch der moralische Druck der öffentlichen Meinung, der gerade Entlassenen (Outsider) und der von Entlassung Bedrohten eine Lohnzurückhaltung erzwingen. Bleibt aber z. B. wegen der Schwere einer Rezession die Arbeitslosigkeit längere Zeit hoch, so nehmen diese mäßigenden Einflüsse ab, und die Gewerkschaften geben dem zunehmenden Druck ihrer kleiner gewordenen Mitgliederschar nach und handeln höhere Löhne für sie aus. Die Outsider, deren Produktivität als Erstentlassene ohnehin oft niedriger liegt als die Produktivität der Insider, werden somit tarifpolitisch „abgekoppelt".[20] Mit schwindendem Kontakt zur Arbeitswelt entwertet sich dann oftmals ihr Humankapital, so daß nach einiger Zeit eine recht stabile duale Arbeitsmarktstruktur entsteht, mit Beschäftigten einerseits und Dauerarbeitslosen andererseits, die eine zunehmende Produktivitätsmarge trennt. Arbeitgeberverbände haben ihrerseits kaum Anreize, diesem hysteretischen Prozeß der Dualisierung des Arbeitsmarkts durch eine betont harte Haltung in Tarifverhandlungen entgegenzutreten, da nach einer konjunkturbedingten Durststrecke ein gewisses Maß an Lohnsteigerung als rationale Investition in den sozialen Frieden und in die Arbeitsmotivation der Insider betrachtet werden muß.[21] Ökonometrische Schätzungen von Lohngleichungen für die Bundesrepublik zeigen in der Tat, daß es nach 1981-82 eine Art tarifpolitisches Abkoppeln der Outsider gegeben hat;[22] kompatibel damit ist der starke Anstieg des Anteils von Langzeitarbeitslosen.

---

[19] Implizit geben dies inzwischen auch viele eher keynesianisch orientierte Ökonomen zu, indem sie die Determinanten eines nicht vollbeschäftigungskonformen Lohnniveaus zur Erklärung der Arbeitslosigkeit heranziehen. Vgl. etwa *Blanchard/Summers* (1986); *Blinder* (1988); *Franz* (1987 I) und *Summers* (1988).

[20] Vgl. *Blanchard/Summers* (1986), deren Hysteresis-These sich z. T. auf die Insider-Outsider-Theorie von *Lindbeck/Snower* (1986) stützt.

[21] Dies entspricht einer Implikation der Effizienzlohnhypothese, die allgemein besagt, daß die Arbeitgeber selbst einen Anreiz haben, zur Steigerung der Arbeitsproduktivität höhere als Gleichgewichtslöhne zu zahlen [Katz (1986)]. Ob die Effizienzlohnhypothese darüber hinaus wesentlich zur Erklärung der großen makroökonomischen Bewegungen der Arbeitslosigkeit beitragen kann, ist fraglich, da der von ihr betonte Anreiz der Unternehmen zur produktivitätsorientierten Lohnerhöhung gerade verstetigend wirkt: In Zeiten der Vollbeschäftigung ist er groß (wegen der Konkurrenz der Arbeitsnachfrager), in Zeiten der Unterbeschäftigung eher klein (wegen der Konkurrenz der Arbeitsanbieter).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Therapie

Ist die neoklassische Interpretation der Arbeitslosigkeit richtig, so muß auch die Wirtschaftspolitik auf der Angebotsseite ansetzen. Es gilt, den Produzentenreallohn und / oder die Grenzproduktivität der Arbeit in Niveau und Struktur so zu verändern, daß bei einer Normalauslastung des Kapitalstocks — nicht bei Überauslastung aufgrund einer überhitzten Konjunktur[23] — ein Zustand der Vollbeschäftigung tatsächlich erreicht werden kann.

Die Arbeitsproduktivität von Arbeitslosen ließe sich durch Qualifizierungsmaßnahmen und eine Förderung der Kapitalbildung — etwa durch Steuererleichterungen — erhöhen, die auch nach strukturellen Merkmalen differenziert sein könnte. Die Strategie der Kapitalintensivierung führt allerdings nur dann zu höherer Beschäftigung, wenn die induzierte Produktivitätssteigerung nicht wiederum durch Lohnerhöhungen der Insider in ihrer kostensenkenden Wirkung neutralisiert wird. Um dies in der Praxis zu erreichen, bedarf es eines Stillhaltepakts, in dem sich die Tarifpartner dazu verpflichten, die angebotspolitischen Maßnahmen des Staates lohnpolitisch zu unterstützen; dies liefe darauf hinaus, den korporativistischen Gedanken einer konzertierten Aktion wiederzubeleben, diesmal zur Schaffung von Arbeitsplätzen, nicht, wie Ende der sechziger Jahre, zur Bekämpfung der Inflation. Die Alternative ist der direkte Weg einer Senkung und Differenzierung der Lohnkosten, entweder über tarifliche Lohnzurückhaltung und -differenzierung oder über eine Verminderung der Lohnnebenkosten, z. B. durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge, Lockerung der Kündigungsschutzbestimmungen und generell durch Liberalisierung der Arbeitsmarktverfassung.[24] Vor allem sollte den Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit eingeräumt werden, sich zu Einstiegstarifen, die drastisch unter dem Tariflohnniveau liegen, wieder in die Arbeitswelt einzugliedern und damit den kumulativen Prozeß der Humankapitalentwertung umzukehren in einen Prozeß der Humankapitalaufwertung, der sich später dann in Lohnerhöhungen niederschlagen könnte. Die Geld- und Fiskalpolitik sollte diese angebotspolitischen Strategien makroökonomisch absichern, d. h. kurzfristig

---

[22] Eigene Schätzungen von Lohngleichungen ergaben, daß sich etwa drei Jahre nach einem Niveausprung der Arbeitslosenquote die dämpfende Wirkung der Arbeitslosigkeit auf die Lohnsteigerungsraten verflüchtigt.

[23] Es wird hier nicht bestritten, daß durch eine inflationäre Konjunkturüberhitzung das Produktionspotential temporär bis zum physischen Maximum ausgelastet werden könnte, wofür etwa *Blinder* (1988) nachdrücklich plädiert. Sehr fraglich ist jedoch, ob man nach den Erfahrungen mit früheren, wirtschaftspolitisch forcierten Konjunkturüberhitzungen und darauffolgenden schweren Rezessionen ein solches Wagnis eingehen sollte; schon einfache Erwägungen der Konjunkturtheorie sprechen dagegen; vgl. *Haberler* (1958), Part. II. — Demgegenüber wäre eine Beseitigung gesetzlicher Nutzungsbeschränkungen des Kapitalstocks zu begrüßen, da sie das Produktionspotential effektiv ausweiten würde. Eine solche Maßnahme fällt aber eindeutig in den Bereich der Angebotspolitik.

[24] Siehe dazu *Vaubel* (1987), S. 8ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

kontraktive Impulse auf die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes — ausgelöst etwa durch eine Verminderung der Konsumgüternachfrage — monetär durch Erhöhung der Geldmenge oder fiskalisch durch Einkommensteuersenkungen kompensieren. Eine darüber hinaus aktive Beschäftigungspolitik im Sinne der Senkung des Reallohns über Inflation (Phillips-Kurven-Strategie) erscheint bei dem hohen Grad der impliziten Indexierung bundesdeutscher Tarifverträge auf längere Sicht wenig ratsam.[25]

Die tatsächlichen beschäftigungspolitischen Initiativen in der Bundesrepublik seit 1983 fallen gegenüber dem obigen Therapievorschlag äußerst mager aus. Zu nennen sind neben der Vorruhestandsregelung (1984), die eine reine Rationierung des Arbeitsangebots darstellt und bisher offenbar nur enttäuschende Ergebnisse erbrachte, die sogenannte Qualifizierungsoffensive nach dem Arbeitsförderungsgesetz (1985) und der Maßnahmenkatalog des Beschäftigungsförderungsgesetzes (1985), der das Abschließen befristeter Arbeitsverträge erheblich erleichtert. Die beiden letztgenannten Initiativen sind tatsächlich Schritte in die richtige angebotspolitische Richtung, aber eben sehr kleine Schritte, die wohl kaum dem Arbeitsmarkt eine hinreichende Flexibilität geben, um das Beschäftigungsproblem mittelfristig lösen zu können.

D. Grenzen der Beschäftigungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Anders als in den fünfziger Jahren befinden sich die korporativistischen Institutionen der Sozialen Marktwirtschaft heute in einer ausgeprägten Schlechtwetterlage. Die damit verbundene beschäftigungspolitische Bewährungsprobe haben sie bisher nicht bestanden: Einer säkularen Wachstumsschwäche — bedingt durch eine abnehmende Dynamik der weltwirtschaftlichen Integration, durch einen Strukturwandel zugunsten von Sektoren mit relativ schwachem Produktivitätswachstum und durch eine relativ langsame Kapitalakkumulation — traten die Tarifparteien nicht mit dem Maß an Anpassungsbereitschaft entgegen, das die Lage verlangte. Wie in den fünfziger Jahren hinkten die organisierten Interessen in ihren Erwartungen den Marktdaten hinterher, diesmal allerdings in umgekehrter Richtung; entsprechend ist das Ergebnis kein Beschäftigungswunder, sondern im Gegenteil eine Beschäftigungsstagnation.

---

[25] Keynesianische Ökonomen betonen, daß bei monopolistischer Konkurrenz auf dem Gütermarkt der Reallohn nicht als Zielgröße in die Tarifverhandlungen eingehen kann, da das Preissetzungsverhalten der Unternehmen vom Nominallohn selbst abhängt; vgl. *Solow* (1986). Auch dann bleibt aber noch immer für die Arbeitnehmervertreter bei Tarifverhandlungen die Möglichkeit, den lohninduzierten „cost-push" so gut wie möglich zu antizipieren und in ihre — reallohnorientierten — Forderungen einfließen zu lassen. Daß in der Bundesrepublik Inflationserwartungen eine ganz wesentliche Rolle bei Tarifverhandlungen spielen, und zwar gleichgültig, welche Marktform auf dem Gütermarkt vorherrscht, ist wohl kaum zu bestreiten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Im Rahmen der gegenwärtigen Arbeitsmarktverfassung ist der Staat ohne die Hilfe der korparativistischen Institutionen beschäftigungspolitisch machtlos. Für ihn kann es deshalb nur zwei Auswege geben: Entweder es gelingt ihm, die Tarifparteien in eine Art konzertierte Aktion einzubinden und dadurch substantielle tarifpolitische Zugeständnisse zu erzwingen, oder er entschließt sich dazu, das korporativistische System zu öffnen und einen freien Arbeitsmarkt mit individueller Tarifautonomie und ohne Mindestlöhne zu etablieren. Die erste Option entspricht dem Modell Schweden, dem Mekka des Korporativismus, wo auf dem Höhepunkt der Konjunkturkrise 1982 die Gewerkschaften eine drastische Abwertung der schwedischen Währung als notwendige Anpassung des überhöhten Reallohnniveaus hinnahmen, so daß die Beschäftigungsmisere, in die praktisch alle EG-Länder hineinrutschten, vermieden werden konnte; die Alternative dazu entspricht dem Modell Vereinigte Staaten, die im vergangenen Jahrzehnt bei nominal weitgehend konstanten, aber real sinkenden gesetzlichen Mindestlöhnen eine starke Expansion der Beschäftigung erlebten, nicht zuletzt durch eine drastische Zunahme von „low-wage employment" im Dienstleistungssektor.[26] Die bundesdeutsche Variante der korporativistischen Marktwirtschaft sitzt gewissermaßen zwischen den Stühlen: Die Gewerkschaften sind nicht so stark, daß sie wie in Schweden eine überwältigende Mehrheit der Beschäftigten repräsentieren und deshalb als quasi-staatstragende Institutionen in der Öffentlichkeit unter ständigem Druck stehen, für Vollbeschäftigung zu sorgen; sie sind jedoch — anders als in den Vereinigten Staaten — stark genug, um eine beträchtliche Marktmacht darzustellen, die überhöhte Löhne und verzerrte Lohnstrukturen durchsetzen und über lange Zeit konservieren kann. Beide Wege — der schwedische und der amerikanische — sind auf absehbare Zeit für Reformen in der Bundesrepublik verschlossen. Der schwedische Weg funktioniert wohl nur in einem kleinen Land mit sehr großem Außenhandelssektor, wo den Gewerkschaften die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als oberste Priorität ständig vor Augen geführt wird. Der amerikanische Weg dagegen ist in einem Land, in dem sich politisch längst ein christlich-/sozialdemokratischer Konsens zugunsten des Korporativismus etabliert hat, wohl kaum jemals mehrheitsfähig. So bleibt nur die pessimistische Schlußfolgerung, daß wir bis tief in die neunziger Jahre mit hoher Arbeitslosigkeit leben müssen, es sei denn, es kommt nach einer längeren Phase der Ernüchterung ein unerwarteter Produktivitätsschub — etwa durch die Vollendung des EG-Binnenmarkts —, der, wie in den fünfziger Jahren, über einen längeren Zeitraum die Lohnkosten senkt. Erst dann könnte es ein zweites Beschäftigungswunder geben.

[26] Vgl. *Bluestone/Harrison* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Albrecht, Gerhard (Hrsg.): Die Problematik der Vollbeschäftigung. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Pyrmont 1950. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 3. Berlin 1951.

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute: Lebensfähigkeit und Vollbeschäftigung. Bonn 1950.

Artus, Jacques R.: The Disequilibrium Real Wage Rate Hypothesis. An Empirical Evaluation, in: IMF Staff Papers, Bd. 31, 1984, S. 249-302.

Bank Deutscher Länder: Geschäftsbericht für das Jahr 1950. Frankfurt 1951.

Blanchard, Oliver J./*Summers*, Lawrence H.: Hysteresis and the European Unemployment Problem. NBER Macroeconomic Annual 1986. Cambridge, Mass. 1986.

Blinder, Alan S.: The Challenge of High Unemployment, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 78 Nr. 2, Mai 1988, S. 1-15.

Bluestone, Barry/*Harrison*, Bennett: The Growth of Low-Wage Employment: 1963-86, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 78 Nr. 2, Mai 1988, S. 124-128.

Boss, Alfred: Incentives und Wirtschaftswachstum — Zur Steuerpolitik in der frühen Nachkriegszeit. Kieler Arbeitspapiere 295. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1987.

Bruno, Michael: Aggregate Supply and Demand Factors in OECD Unemployment: An Update, in: Economica, Bd. 53, 1986, S. S35-S52.

Bruno, Michael/*Sachs*, Jeffrey D.: Economics of Worldwide Stagflation. Cambridge, Mass. 1985.

Bundesministerium für Wirtschaft (Hrsg.): Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft. Sammelband der Gutachten 1948 bis 1972. Göttingen 1973.

Burda, Michael C.: Is There a Capital Shortage in Europe?, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 124, 1988, S. 38-57.

Burda, Michael C./*Sachs*, Jeffrey D.: Institutional Aspects of High Unemployment in the Federal Republic of Germany. NBER Working Papers 2241. Mai 1987.

Coen, Robert M./*Hickman*, Bert G.: Is European Unemployment Classical or Keynesian?, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 78 Nr. 2, Mai 1988, S. 188-193.

Drèze, Jacques: Underemployment Equilibria: From Theory to Econometrics and Policy, in: European Economic Review, Bd. 31, 1987, S. 9-34.

Flanagan, Robert J./*Soskice*, David W./*Ulman*, Lloyd (Hrsg.): Unionism, Economic Stabilization, and Incomes Policies. European Experience. The Brookings Institution. Washington D. C. 1983.

Franz, Wolfgang: The Past Decade's Natural Rate and the Dynamics of German Unemployment, in: European Economic Review, Bd. 21, 1983, S. 51-76.

Franz, Wolfgang: Challenges to the German Economy 1973-1983, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 105, 1985, S. 407-430.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Franz, Wolfgang (1987 I): Arbeitslosigkeit und ihre Ursachen in der Arbeitsmarkttheorie der achtziger Jahre: Einige mikro- und makroökonomische Aspekte, in: *Krupp*, Hans-Jürgen u. a. (Hrsg.): Wege zur Vollbeschäftigung. 2. Aufl. Freiburg.

Franz, Wolfgang (1987 II): Beschäftigungsprobleme auf Grund von Rigiditäten auf Arbeitsmärkten? Referat aus Anlaß der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1987. Berlin.

Franz, Wolfgang / *König*, Heinz: The Nature and Causes of Unemployment in the Federal Republic of Germany since the 1970's: An Empirical Investigation, in: Economica, Bd. 53, 1986, S. S219-S244.

Giersch, Herbert: Arbeit, Lohn und Produktivität, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 119, 1983, S. 1-17.

Glyn, Andrew / *Rowthorn*, Bob: West European Unemployment: Corporatism and Structural Change, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 78 Nr. 2, Mai 1988, S. 194-199.

Gordon, Robert J.: Wage Gaps vs. Output Gaps: Is There a Common Story for All of Europe?, In: *Giersch*, Herbert (Hrsg.): Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Symposium 1987. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1988, S. 97-151.

Haberler, Gottfried: Prosperity and Depression. A Theoretical Analysis of Cyclical Movements. London ^{4}1958.

Horn, Gustav / *Möller*, Joachim: Keynesianische oder klassische Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, in: Ifo-Studien 31, 1985, S. 203-238.

Katz, Lawrence: Efficiency Wage Theories. NBER Working Paper Series 1906. Cambridge, Mass. 1986.

Klodt, Henning: Industrial Policy and Repressed Structural Change in West Germany. Kiel Working Papers 322. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1988.

Lindbeck, Assar / *Snower*, Dennis: Wage Setting, Unemployment and Insider-Outsider Relations, in: American Economic Review, Bd. 76, 1986, S. 235-239.

Paqué, Karl-Heinz: Labour Surplus and Capital Shortage — German Unemployment in the First Decade after the Currency Reform. Kiel Working Papers 290. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1987.

Paqué, Karl-Heinz: The Mixed Blessing of Labour Shortage. German Overemployment in the 1960s. Kiel Working Papers 332. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1988.

Preiser, Erich: Geldschöpfung oder Sparen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 162, 1950, S. 245-259.

Quante, Heinz: Die moderne Beschäftigungstheorie und die gegenwärtige Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 65, 1950, S. 283-303.

Röpke, Wilhelm: Ist die deutsche Wirtschaftspolitik richtig? Stuttgart / Köln 1950.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1987/88. Stuttgart / Mainz 1987.

Schatz, Klaus-Werner / *Scheide*, Joachim / *Trapp*, Peter: Low Growth and High Unemployment in Europe — Causes and Policy Options. Kiel Discussion Papers 140. Institut für Weltwirtschaft. Kiel Juni 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schiller, Karl: Vollbeschäftigung und Kreditpolitik, in: *Albrecht*, Gerhard (Hrsg.): Die Problematik der Vollbeschäftigung. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Pyrmont 1950. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 3. Berlin 1951, S. 111-125.

Solow, Robert: Unemployment: Getting the Questions Right, in: Economica, Bd. 53, 1986, S. S23-S34.

Soltwedel, Rüdiger / *Trapp*, Peter: Labour Market Barriers to More Employment: Causes for an Increase of the Natural Rate? The Case of West Germany, in: *Giersch*, Herbert (Hrsg.): Macro and Micro Policies for More Growth and Employment. Symposium 1987. Institut für Weltwirtschaft. Kiel 1988, S. 181-225.

Summers, Lawrence: Relative Wages, Efficiency Wages, and Keynesian Unemployment, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, Bd. 78, Mai 1988, S. 383-388.

Vaubel, Roland: Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik. Referat aus Anlaß der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1987. Berlin 1987.

Wallich, Henry C.: Mainsprings of German Economic Revival. New Haven 1955.

Wessels, Theodor: Wirtschaftspolitik im Zeichen der Vollbeschäftigung, in: *Albrecht*, Gerhard (Hrsg.): Die Problematik der Vollbeschäftigung. Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik in Bad Pyrmont 1950. Schriften des Vereins für Socialpolitik N. F. Bd. 3. Berlin 1951, S. 56-74.

Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften (Hrsg.): Vollbeschäftigung. Ergebnisse einer Arbeitstagung des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften in Oberhausen vom 16.-19. März 1950. Köln 1950.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsrechtswissenschaft: Analoge Probleme und Diskussionsschwerpunkte im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte[1]

Von *Wolfgang Brandes*, Paderborn
Friedrich Buttler, Nürnberg
Eberhard Dorndorf, Hannover

A.

Sowohl Ökonomie als auch Rechtswissenschaft verfügen über ein Referenzmodell, nach dem sich Arbeitsverträge von üblichen Güteraustauschverträgen nicht wesentlich unterscheiden, so daß sie in der Theorie bzw. in der rechtlichen Regelung nach denselben Prinzipien zu behandeln sind. In der Rechtswissenschaft ist dieses Referenzmodell, das in den allgemeinen vertragsrechtlichen Regelungsmustern der schuldrechtlichen Austauschverträge überliefert wurde, spätestens in der Zeit nach 1918 durch Berücksichtigung vor allem kollektivrechtlicher Regelungen revidiert worden. In der Ökonomie hat eine parallele Entwicklung, die die Besonderheiten des Arbeitsmarkts gerade aus den Abweichungen von Grundannahmen der Gleichgewichtstheorie herleitet, erst in jüngerer Zeit zur intensiveren Ausdifferenzierung der Arbeitsmarkttheorie geführt. Die Frage nach den Besonderheiten des Arbeitsvertrags und des Arbeitsmarkts im Vergleich zu anderen Austauschverträgen und zu den Gütermärkten beschäftigt daher heute Ökonomie und Rechtswissenschaft gleichermaßen.

Im folgenden werden einige Interpretationsmuster einander gegenübergestellt, die in Ökonomie und Rechtswissenschaft herangezogen werden, um die Besonderheiten des Arbeitsmarkts und des Arbeitsvertrags theoretisch zu erfassen. Diese Gegenüberstellung soll nicht dazu auffordern, die Differenzen beider Disziplinen in Fragestellung und theoretischen Grundlagen gering zu schätzen, vielmehr sollen bestimmte Analogien bei der Problemerfassung und -bearbeitung deutlich gemacht werden. Dabei soll gezeigt werden, daß einige der heute beklagten Defizite in beiden Disziplinen zum Teil komplementär sind, so daß vermutet werden darf, beide Disziplinen könnten bei der Bewältigung dieser Defizite voneinander lernen. Freilich führt dieser Befund auch zu dem Ergebnis, daß ökonomische Analysen des Arbeitsrechts im Hinblick auf die Funktionsfä-

[1] Das Manuskript ist aus einem von der DFG geförderten Projekt über die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts hervorgegangen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

higkeit des Arbeitsmarkts sich erheblich höheren Anforderungen an Komplexitätsverarbeitung ausgesetzt sehen, als viele der bisherigen effizienzorientierten ökonomischen Rechtsanalysen — z. B. im Delikts- und allgemeinen Vertragsrecht — sie erfüllen.

B.

Mindestens vier Argumente lassen sich unterscheiden, mit denen in beiden Wissenschaftsdisziplinen Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses begründet werden. Eines der Argumente bezieht sich auf den *Arbeitsmarkt* bzw. das *Arbeitsrecht* insgesamt, während die anderen drei Argumente charakteristische Elemente des Arbeits*vertrags*verhältnisses betonen. Alle vier Argumente schließen einander nicht aus, sondern stehen untereinander in engem Zusammenhang.

1. Argument: Das Konkurrenzparadoxon

Seit Marx haben Ökonomen immer wieder vorgebracht, daß der Arbeitsmarkt durch eine fundamentale Einflußasymmetrie von Arbeitsanbietern und -nachfragern gekennzeichnet sei, die korrigierende Eingriffe in die individuelle Vertragsfreiheit erforderlich mache. Stützel spricht sehr anschaulich von einem „Konkurrenzparadoxon" auf rein individualvertraglich funktionierenden Arbeitsmärkten; die „gängige Lehre von den stets segensreichen Wirkungen des freien Spiels aller Einzelpreise" könne nicht „ohne jegliche Modifikation" auf den Arbeitsmarkt übertragen werden.[2] Denn auf rein individualvertraglich funktionierenden Arbeitsmärkten müßte der Arbeitsanbieter unter bestimmten Bedingungen[3] auf eine Senkung des realen Stundenlohnsatzes „anomal", also mit einer Ausdehnung statt Einschränkung des mengenmäßigen Angebots reagieren. Herrscht zusätzlich Arbeitslosigkeit, so kann die Anbieterkonkurrenz darüber hinaus dazu führen, daß die Stundenlohnsenkung die Ausdehnung der Arbeitszeit überkompensiert: „Wegen der ‚anomalen Reaktion' — auf die Lohn- oder Faktorpreis-Senkung hin wird die angebotene Menge (an Arbeitszeit) nicht verringert, sondern vermehrt — verliert das freie Spiel des Marktpreises seine sonst so segensreiche Funktion, einen menschenwürdigen Ausgleich herbeizuführen".[4] Ähnlich hatte auch Eucken mit der anomalen Angebotsreaktion die Notwendigkeit einer Arbeitsmarktordnung begründet.[5]

---

[2] *Stützel* (1982), S. 75f. Vgl. hierzu auch die detaillierte Ausarbeitung des Arguments bei *Stützel* (1979 [1953]), S. 350ff., insbesondere S. 375-403.

[3] „Rein individualvertraglich funktionierende Arbeitsmärkte" liegen bei Abwesenheit von Gewerkschaften (Arbeiterkoalitionen) und von solchen arbeitsrechtlichen Normen vor, die über die Durchsetzung individueller Verträge hinausgehen. *Stützel* (1982), ebd., nennt als weitere Bedingungen des „Konkurrenzparadoxons" v. a. fehlenden Produktionsmittelbesitz und fehlendes Vermögenseinkommen der Arbeiter.

[4] *Stützel* (1982), S. 78.

[5] *Eucken* (1975), S. 303.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dieses grundlegende Versagen eines Arbeitsmarkts, der *ausschließlich* individuell kontrahierte Arbeitsbeziehungen aggregiert, wird heute ökonomisch auch anders, aber mit prinzipiell dem gleichen Ergebnis begründet, so mit Unvollkommenheiten des Kapitalmarkts — die man als Ausarbeitung einer der bei Stützel vorausgesetzten Rahmenbedingungen interpretieren kann[6] — sowie grundsätzlichen Anpassungsvorteilen des Realkapitals gegenüber dem Humankapital an veränderte Umweltbedingungen.[7]

Der beschriebene Funktionsmangel des Arbeitsmarkts und damit der individuellen Arbeitsvertragsfreiheit ist der historische Grund für die Entstehung des Arbeitsrechts; ihn zu kompensieren ist auch heute eine Funktion des Arbeitsrechts. Dies ist durch die Gewährleistung der Koalitionsfreiheit und die daraus folgende Garantie des Kernbereichs eines Tarifvertragssystems in Art. 9 III GG auch verfassungsrechtlich anerkannt. Arbeitsrecht ist daher von Beginn an Arbeitnehmerschutzrecht. Schon in seinen Anfängen wurde diese Schutzfunktion des Arbeitsrechts, insbesondere des kollektiven Arbeitsrechts, in der Rechtswissenschaft aus der Abhängigkeit des Arbeitnehmers gerechtfertigt, die sich aus seinem Angewiesensein auf fremdes Eigentum ergibt.[8] Diese rechtswissenschaftliche Charakterisierung der allgemeinen Aufgabe des Arbeitsrechts entspricht der dargelegten ökonomischen Kennzeichnung der Besonderheiten des Arbeitsmarkts. Allerdings ist auf der Ebene der Begründung gerichtlicher Einzelfall-Entscheidungen diese eigentumsbezogene Definition der Abhängigkeit des Arbeitnehmers nicht ohne weiteres anwendbar. Deshalb werden in der Rechtswissenschaft heute die Besonderheiten des Arbeitsrechts gegenüber anderen Rechtsgebieten im Bereich des Vertragsrechts auf niedrigerer Abstraktionsebene diskutiert. Statt auf die Besonderheiten des Arbeitsmarkts wird auf Besonderheiten des Arbeitsvertrags abgestellt.

Auch die mikroökonomische Theorie des Arbeitsmarktes begründet heute die Besonderheit des Arbeits*vertrages* nicht mehr nur mit dem Konkurrenzparadoxon. Sie arbeitet vielmehr mit der grundlegenden Denkfigur der Arbeits*beziehung*, die sich vom Markttausch von Gütern teilweise unterscheidet. Sie formt diesen Grundgedanken in verschiedenen Varianten aus, welche die „Autoritätsbeziehung", die „nicht-marktliche Reziprozitäts-Beziehung" und die „auf Dauer angelegte Beziehung" hervorheben. Die diesbezüglichen Parallelen

[6] *Friedman* (1976 [1962]), S. 136ff. oder *Vogt* (1983).

[7] *Brandes / Weise* (1983), S. 19ff. u. 40f.

[8] *Sinzheimer* (1927); für heute vgl. z. B. BVerfGE 50, S. 290ff., insbes. S. 340f. u. 348-350. Natürlich handelt es sich, wie gegenüber einem in der juristischen Literatur verbreiteten Argument — z. B. *Wank* (1988), S. 46f. — betont werden muß, heute nicht mehr um eine Abhängigkeit von einer natürlichen Eigentümerperson. Das Kriterium der Tragung des Unternehmerrisikos, das *Wank* (1988) zur Kennzeichnung des Arbeitsvertrags herausstellt, läßt sich auf die im Text gegebene Charakterisierung des Arbeitsverhältnisses als Angewiesensein auf fremdes Eigentum zurückführen, da die Fähigkeit zur Risikotragung vom Vorhandensein eigenen Vermögens — zumindest als Kreditunterlage — abhängt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

zwischen Arbeitsrecht und Arbeitsökonomie sind deshalb Gegenstand der folgenden Abschnitte.

2. Argument: Das Arbeitsverhältnis als „Autoritätsbeziehung"

Unmittelbar mit dem 1. Argument verknüpft ist die Diagnose des Arbeitsverhältnisses als einer „Autoritätsbeziehung", die Simon gestellt hat.[9] Simon hat den Arbeitsvertrag als einen Kontrakt beschrieben, mit dem sich der Arbeitsanbieter gegen ein vereinbartes Entgelt verpflichtet, den Weisungen des Arbeitsnachfragers — im Rahmen gewisser Grenzen — Folge zu leisten.[10] Die Grenzen dieser Weisungsmacht beschrieb Arrow als abhängig von den mit einer Kündigung verbundenen Folgekosten des Arbeitnehmers,[11] mit anderen Worten also als abhängig von der jeweils gegebenen Differenz zwischen der Arbeitnehmer-Option, einer Weisung Folge zu leisten, und der nächstbesten Alternative, der Abwanderung. Mit der Etablierung eines auf Über- und Unterordnung beruhenden Austauschverhältnisses wird daher der Markt-Preis-Mechanismus teilweise ergänzt oder ersetzt durch Hierarchie.

Ganz ähnliche Feststellungen werden in der Rechtswissenschaft getroffen, um den Arbeitsvertrag von anderen auf Dienstleistungen gerichteten Verträgen abzugrenzen: Die persönliche Abhängigkeit des Arbeitnehmers vom Arbeitgeber, in der rechtlich meist die ausschlaggebende Besonderheit des Arbeitsvertrags gesehen wird, soll vor allem in der Unterordnung des Arbeitnehmers unter das aus dem Vertrag hergeleitete „Direktionsrecht" des Arbeitgebers, in der vertraglich begründeten Weisungsunterworfenheit des Arbeitnehmers, zum Ausdruck kommen.

Ein charakteristisches Merkmal des Arbeitsvertrages wird in der arbeitsrechtlichen Literatur ferner darin gesehen, daß er auf eine „Eingliederung" des Arbeitnehmers in eine Betriebsorganisation gerichtet ist. Durch die Eingliederung wird der Arbeitnehmer von den technischen und organisatorischen Einrichtungen des Betriebs und dem Verhalten des Arbeitgebers und der anderen Arbeitnehmer auch dann noch als abhängig angesehen, wenn er von direkten Weisungen weitgehend frei erscheint. Eine Parallele zu diesem Aspekt bieten in der Ökonomie volkswirtschaftliche Theorien der Unternehmung. Aus der sehr umfangreichen Literatur sei nur auf drei Beispiele verwiesen:[12] Marglins Unternehmungstheorie (1974) sieht die Unternehmung als Mittel von Kapitalisten an, Arbeiter unter Benutzung eines unbeschränkten Befehlsmechanismus auszubeuten und ihnen den Mehrwert zu entziehen, bei Williamson (1981) werden Unternehmungen zu Hierarchien, die Transaktionskosten sen-

[9] *Simon* (1957).

[10] Ebd., S. 391.

[11] *Arrow* (1974), S. 63f.

[12] Vgl. *McCormick/Marshall* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ken, und nach Alchian und Demsetz (1972) sind Unternehmungen Mittel zur Organisation und Überwachung von Teamproduktion.

3. Argument: Das Arbeitsverhältnis als „nicht-marktliche Reziprozitäts-Beziehung"

Auf eine lange, erst vor wenigen Jahren endgültig aufgegebene Tradition kann in der Rechtswissenschaft der Gedanke zurückblicken, nach dem das Arbeitsverhältnis als ein Verhältnis von Treue des Arbeitnehmers und Fürsorge des Arbeitgebers zu beschreiben sei. Vorbild sollte der „germanische Treudienstvertrag",[13] das mittelalterliche Feudalverhältnis oder die patriarchalische Hausgemeinschaft sein. Auch in der Fassung eines sogenannten „personenrechtlichen Gemeinschaftsverhältnisses" ist dieses Interpretationsmuster inadäquat, weil es den Charakter des Arbeitsvertrags als Austauschverhältnis verkennt, in dem jede Partei ihre Eigeninteressen verfolgt, die mit denen der anderen Partei durchaus kollidieren können. Heute werden in Übereinstimmung mit dieser Korrektur aus dem Arbeitsvertrag nur noch bestimmte Rücksichts- und andere Nebenpflichten hergeleitet, die einen rechtlichen Rahmen — und *nur* einen Rahmen — abgeben, innerhalb dessen sich eine „vertrauensvolle Kooperation"[14] ergeben kann.

Eine gewisse Parallele findet sich in einigen jüngeren arbeitsökonomischen Ansätzen, nach denen eine Besonderheit von Arbeitsverhältnissen darin zu sehen ist, daß es neben und über den Tausch von Arbeitsleistungen gegen Lohn hinaus durch Elemente *nicht-marktlicher Reziprozität* gekennzeichnet sei. Hier geht es natürlich nicht um staatlich oktroyierte Verpflichtungen zu Treue und Fürsorge oder zur Rücksichtnahme, sondern um wechselseitige, freiwillige, nutzensteigernde Handlungen, die Akerlof (1982) als Austausch von „Geschenken", Wintrobe und Breton (1986) als Investition in gegenseitiges „Vertrauen" charakterisieren. In beiden Fällen werden *längerfristige* Arbeitsbeziehungen vorausgesetzt. Bei Akerlof entstehen aus den daraus resultierenden häufigen, wiederkehrenden Interaktionen annahmegemäß „Gefühle" der Arbeitnehmer füreinander und für die Unternehmung, die den Austausch von Geschenken — Arbeitsleistungen über dem Mindeststandard gegen Löhne oberhalb des markträumenden Lohnsatzes — zu nutzenstiftenden Handlungen machen. Bei Wintrobe und Breton wird zunächst in Vorleistungen investiert, die mehr als vertraglich vereinbarte Kooperationswilligkeit signalisieren. Amortisationen dieser vertrauensbildenden Investitionen werden dann auch in vielfältigen Mehrleistungen einerseits und Mehrvergünstigungen andererseits gesehen.

---

[13] *Gierke*, O. von (1889).

[14] Vgl. § 2 I BetrVG.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

4. Argument: Das Arbeitsverhältnis als auf Dauer angelegte Beziehung

In der arbeitsrechtlichen Literatur wird als weiteres spezifisches Merkmal des Arbeitsvertrags hervorgehoben, daß er typischerweise ein Dauerschuldverhältnis begründe. Daraus wird z. B. gerechtfertigt, daß ein fehlerhaft zustande gekommener oder ein durch Vertragsverletzung gestörter Arbeitsvertrag zwar unter Umständen beendet werden kann, diese Beendigung jedoch — anders als beim Kaufvertrag — nicht dazu führt, daß die Parteien die in der Vergangenheit wechselseitig empfangenen Leistungen einander zurückzugewähren hätten. Ähnlich wird in der ökonomischen Theorieliteratur auf die Dauer der durch den Arbeitsvertrag begründeten Beziehung abgestellt, wenn hervorgehoben wird, daß der Arbeitsvertrag typischerweise in eine ungewisse Zukunft hineinreicht. Dabei werden zwei Aspekte des Problems unterschieden:

Zum einen wird das Erfordernis der *Anpassung* in den Vordergrund gerückt. Bei Williamson, Wachter und Harris (1975) werden die in Betracht kommenden vier Vertragstypen auf ihre Eignung hin untersucht und als ungeeignet befunden: Terminverträge sind, was immer die Zukunft bringt, nach den zu Beginn festgelegten Bedingungen einzuhalten; vollständig spezifizierte Kontingenzverträge lassen sich weder formulieren noch durchsetzen;[15] fortgesetzt erneuerte Kontrakte („recontracting") erweisen sich wegen zu hoher Transaktions- und nicht-trivialer Fluktuationskosten als nicht effizient; schließlich sind auch Arbeitsverträge im Sinne Simonscher Autoritätsbeziehungen nicht überzeugend, weil sie keinen Anpassungsmechanismus bezüglich des „Akzeptanzbereichs" der Weisungen des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer enthalten. Williamson, Wachter und Harris schlagen deshalb vor, Verträge, die sich *zusätzlich* zu individuellen Arbeitsverträgen herausgebildet haben, nämlich informelle oder formelle Kollektivverträge,[16] als effizienzorientierte institutionalisierte Vertragstypen, die Anpassungserfordernissen Rechnung tragen, anzusehen.

Während bei diesem Ansatz die ex-post-Problematik des Arbeitsvertrages[17] im Vordergrund steht, wird andererseits versucht — Williamson spricht hier von anreizorientierter Literatur („incentive alignment literature") —[18], *ex ante* die Anreizwirkungen konkreter Arrangements, die die Besonderheit von dauerhaften Vertragsverhältnissen charakterisieren, zu analysieren. Hier sind etwa die Agency-Literatur[19] und Effizienzlohnansätze[20] zu nennen.

---

[15] „strictly infeasible": *Williamson / Wachter / Harris* (1975), S. 264.

[16] Die Untersuchung bezieht sich auf das US-amerikanische Recht.

[17] Vgl. *Williamson* (1985), S. 190.

[18] Ebd.

[19] Z. B. *Pratt / Zeckhauser* (1985); *Bamberg / Spremann* (1987).

[20] *Shapiro / Stiglitz* (1984); *Yellen* (1984); *Gerlach / Hübler* (1985).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

C.

Die Zusammenstellung der Argumente für Besonderheiten von Arbeitsmärkten und Arbeitsverträgen ermöglicht es, der Analyse der Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten einen breiteren und — wie uns scheint — angemesseneren Zugang zu erschließen, als es das reine Markt-Preis-Wettbewerbsmodell mit seiner allzu schnellen „Regulierungen-sind-Tauschbeschränkungen"-Konsequenz vermag. Dies sind unsere Thesen:

(1) Die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten setzt auf der Arbeits*markt*ebene die Ermöglichung und Absicherung von Koalitionen der Arbeitsanbieter voraus.

(2) Auf der einzelwirtschaftlichen Ebene, der *Unternehmungs*ebene, sind Arbeitsverträge und das an sie anknüpfende Arbeitsrecht unter dem Gesichtspunkt funktionsfähiger Arbeits*beziehungen* zu beurteilen.

Die „Regulierungen-sind-Tauschbeschränkungen"-These geht davon aus, daß auch auf Arbeitsmärkten effizienter Tausch zwischen Vertragspartnern jederzeit freiwillig zustande kommt (Smiths Theorem), wenn Transaktionskosten trivial sind (Coases Theorem). Bei nicht-trivialen Transaktionskosten haben dagegen regulierende Arbeitsmarktinstitutionen die Funktion, die Verfügungsrechte der Vertragsparteien ex ante so zu definieren (Posners Theorem)[21] und im Zuge der Vertragserfüllung, die ja beim Arbeitsvertrag ein Prozeß ist, so zu allozieren, daß möglichst effiziente Verträge und damit effiziente ex-post-Wirkungen von Verträgen zustande kommen.[22] Im Arbeitsvertrag bedeutet die Koordination der ex-post-Wirkungen die Ermöglichung und Förderung betriebsspezifischer Humankapitalinvestitionen und die Sicherung der Leistungsabgabe im Zuge der Vertragserfüllung.

Dieser prozessuale Charakter des Leistungs-/ Gegenleistungszusammenhangs im Arbeitsvertrag wird unterschätzt, wenn unter Gleichsetzung der grundsätzlichen Funktionsweise von Arbeits- und Gütermärkten die Notwendigkeit eines besonderen Arbeitsrechts verneint und statt dessen die Vorteilhaftigkeit des unregulierten bzw. möglichst wenig regulierten Tauschs auch für den Arbeitsmarkt postuliert wird.[23] Demgegenüber stellt zwar Posners Theorem[24] *einen* wichtigen Begründungszusammenhang für Arbeitsmarktregulierungen her (Transaktionskosten), übersieht aber einen weiteren, der auf den kooperativen Charakter der Arbeitsorganisation abhebt. Erst die Berücksichtigung beider

---

[21] Vgl. *Hirshleifer* (1982).

[22] *Buttler* (1987).

[23] „contract at will" in der US-amerikanischen Diskussion, vgl. *Epstein* (1983); kritisch dazu *Simitis* (1985); Forderung nach Reduzierung des besonderen Arbeitsrechts auf ein „geläutertes Zivilrecht" in der deutschen Diskussion.

[24] *Posner* (1977).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

vermag Wege zu einer Theorie optimaler Arbeitsmarktregulierungen zu eröffnen.

Daher kommt es forschungsstrategisch darauf an, den auf Arbeitsmärkten und in Arbeitsbeziehungen ubiquitären kollektiven Handlungen, damit Kollektivgütern und Kooperationen, mehr Aufmerksamkeit als bisher zu widmen. Das bedeutet, daß die nur preistheoretische Interpretation von Kooperationen i. S. von „Arbeitsmarktkartellen", wie sie die neuere Deregulierungsdebatte betont,[25] um kooperationstheoretische Interpretationen zu ergänzen ist. Angesichts des Nebeneinanders von Wettbewerb und Kooperation auf Arbeitsmärkten gilt es, die Bedingungen für das optimale Zusammenwirken von Elementen beider Koordinationsmechanismen zu spezifizieren.

Wir befassen uns daher im folgenden mit dem Charakter der Arbeits*beziehungen* und den Folgerungen für das *Verhältnis von Konkurrenz und Kooperation*. Wir wenden uns zunächst den Begründungen für die Besonderheiten von Arbeits*verträgen* zu und leiten daraus forschungsstrategische Folgerungen ab. Trotz ihrer Unterschiedlichkeit insgesamt und in den Betonungen von Einzelaspekten kreisen die Begründungen für die Besonderheit von Arbeitsverträgen um einen gemeinsamen Kern.

a) Die *Dauerhaftigkeit* der etablierten Beziehung steht im Argument 4 im Vordergrund; sie wird aber in den Deutungen des Arbeitsverhältnisses als „Autoritätsbeziehung" (Argument 2) und als „nicht-marktliche Reziprozitätsbeziehung" (Argument 3) ebenfalls explizit, als „Mitgliedschaftsverhältnis" mindestens implizit, vorausgesetzt.

b) Daß dauerhafte Arbeitsbeziehungen *Anpassungsmechanismen* für die ex-post-Durchführung des Arbeitsvertrages erfordern, stellt wiederum Argument 4 heraus, während die übrigen Auffassungen diese Anpassungen im Rahmen existierender Verträge von der jeweils postulierten Eigenart der Beziehung selbst erwarten — ob vom Weisungsrecht, der Reziprozität oder einer geeigneten Unternehmungsorganisation.

c) Die vier Argumente stimmen darin überein, daß Arbeitsbeziehungen in der Unternehmung nicht oder nicht nur über den Markt-Preis-Mechanismus, d. h. über Lohndifferenzen, koordiniert werden. Sie unterscheiden sich aber darin, *welcher Organisationsmechanismus* ihn ergänzt oder ersetzt. Handelt es sich bei dem Verfahren, das Arbeitsbeziehungen koordiniert und steuert, um eher begrenzte (Simon) oder nahezu unbegrenzte (Marglin) Befehlsgewalt des Arbeitgebers, um faires Geben oder Nehmen im Rahmen einer Reziprozitätsbeziehung, um implizite oder explizite Kollektivvereinbarungen oder um eine Kombination dieser und vielleicht noch weiterer Organisationsformen?

Um zu einer einheitlichen Interpretation der Besonderheiten von Arbeitsverträgen zu gelangen, mit deren Hilfe auch die Bedingungen ihrer Funktionsfähig-

[25] Vgl. *Buttler* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

keit thematisiert werden können, gehen wir daher von der Feststellung aus, daß Arbeitsverhältnisse typischerweise auf längerfristige Kooperation gerichtet sind. Will man aus dieser Feststellung angemessene theoretische Konsequenzen ziehen, ist es nützlich, den Unternehmensertrag, insofern er notwendig das Ergebnis von Kooperation ist, als Kollektivgut zu interpretieren. Diesen Interpretationsvorschlag mag ein Vergleich zwischen einer hypothetischen, *ausschließlich* auf Konkurrenz (i. S. der allgemeinen Gleichgewichtstheorie) basierenden Ökonomie mit der uns bekannten realen Ökonomie erhellen. In ersterer existieren nur individuelle Einzelproduzenten (1-Personen-Unternehmungen),[26] die auf Beschaffungs- und Absatzmärkten nichts anderes als Marktbeziehungen zueinander unterhalten, während in letzterer in vielen Mehrpersonen-Unternehmungen arbeitende Menschen miteinander kooperieren und sich dabei neben dem Konkurrenzmechanismus einer Fülle von Kooperationsformen bedienen (vgl. oben die Argumente 2 bis 4). Mit anderen Worten: Ergebnis von Kooperation ist der Unternehmensertrag insofern, als zwischen der Summe der Ergebnisse isolierter individueller Produktion und der kooperativen Produktion derselben Individuen eine (potentielle) Produktivitätsdifferenz besteht. Sie ist letztlich der Grund, warum überhaupt Unternehmungen existieren und fortbestehen. Die Produktivitätsdifferenz wird also von einem Kollektiv erbracht und genutzt (Arbeiter, Manager, Kapitalgeber), sie ist Ergebnis von Kooperation und als solche ein Kollektivgut.[27]

Gegen dieses Verständnis des Unternehmungsertrages könnte eingewendet werden, die Kollektivguteigenschaft werde wesentlich durch die Verletzung des Ausschlußprinzips bestimmt, eine Bedingung, die für den Unternehmungsertrag nicht gegeben sei, weil dessen Erbringung und Verteilung über ein Vertragsnetz unter den Beteiligten gewährleistet werde, das überdies durch die Eigentumsgarantie sowie eine Fülle arbeits- *und* wirtschaftsrechtlicher Normierungen abgesichert sei.

Dieser Einwand ist jedoch nicht stichhaltig. Der Hinweis auf das Ausschlußprinzip gilt nur für die Verteilung, aber nicht für die Entstehungsbedingungen des Kooperationsergebnisses. Im Entstehungsprozeß existieren zum einen durch *Technik und Arbeitsorganisation* bedingte Nicht-Exklusivitäten der Eigentumsrechte.[28] Zum anderen sind in ihm die zu erbringenden Arbeits- bzw.

---

[26] Mehrpersonen-Unternehmungen, die den gleichgewichtstheoretischen Annahmen genügen, wären hier nur in folgender Weise vorstellbar: entweder als Arbeiterassoziationen, die ihre Arbeitskoordination und die Verteilung des Ertrages nach der *Einstimmigkeitsregel* festlegen, oder als Teams mit einem zentralen Koordinator, dessen Leistung der Arbeitskoordination *exakt nach ihrem Beitrag zum Grenzerlös* bezahlt wird; vgl. *Brandes* (1986), S. 452.

[27] Andere geläufige Bezeichnungen dieser Produktivitätsdifferenz sind u. a. „Korporationsertrag" — vgl. *Coleman* (1979) und, daran anknüpfend, *Vanberg* (1982) — und „potentieller Vorteil der Teamproduktion" — *Alchian/Allen* (1974), S. 281 ff.

[28] Nicht-Separierbarkeiten von Produktionsfunktionen, Mängel individueller Zurechnung und Bewertung des Arbeitsergebnisses; vgl. *Brandes/Buttler* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Managementleistungen *personenabhängig*. Nicht-Exklusivitäten der Eigentumsrechte entstehen daher zusätzlich aus der untrennbaren Einheit von Arbeitsleistung und handelnder Person. In Verbindung mit Informationsasymmetrien der Vertragspartner über Zielorientierung und Verhalten der jeweiligen Vertragsgegenseite folgen hieraus nicht-vernachlässigbare Variationsbreiten bei der Leistungsabgabe. Dadurch werden Unterschiede zwischen Unternehmungsziel und individuellen Präferenzen, zwischen „kollektiver" und individueller Rationalität relevant. Es ergibt sich das klassische Gefangenen-Dilemma-Problem: Mehrleistungen können nicht oder nur mangelhaft belohnt, Minderleistungen können oft nicht oder nur mangelhaft bestraft werden, so daß eine Tendenz zur Leistungseinschränkung besteht, die das Kollektivgut, den Unternehmungsertrag, gefährdet.

Die Frage funktionsfähiger Arbeitsbeziehungen wird damit zu einer Frage nach den Bedingungen der Kooperation zur Produktion des Kollektivgutes Unternehmungsertrag. Die folgenden Bedingungen sind hierfür zentral:

(1) Etablierung von dauerhaften Beziehungen. Die Produktivitätscharakteristika von Arbeitsbeziehungen hängen zum großen Teil von Beschäftigungsfixkosten, die durch Vertragsbeginn und -ende verursacht werden, sowie von vielfältigen, für die Beziehung spezifischen Humankapitalinvestitionen ab. Dies ist bekannt und muß daher für die Begründung eines längeren Zeithorizonts für die Arbeitsbeziehung nicht mehr im einzelnen erläutert werden.

(2) Etablierung eines Mechanismus, der *Anpassungen an neue Umweltbedingungen* im Rahmen existierender Verträge, also ohne Vertragspartnerwechsel, zu möglichst geringen Kosten erlaubt. Diese zweite Bedingung folgt aus der ersten, denn mit der ersten Bedingung wird die vollständige ex-ante-Spezifikation von Arbeitsverträgen ausgeschlossen. Daher müssen ex post bei der im Zeitablauf erfolgenden Vertragsdurchführung stets Anpassungen an neue Bedingungen (im Vertrag nicht bereits vereinbarte Kontingenzen) erfolgen. Der Anpassungsmechanismus sollte die resultierenden Anpassungskosten, die ja den Unternehmungsertrag schmälern, möglichst gering halten. Dazu muß er erstens Vertragspartnerwechsel weitgehend vermeiden, um die Amortisation von Beschäftigungsfixkosten und Humankapitalinvestitionen nicht zu gefährden, und zweitens Konfliktlösungen ermöglichen und routinisieren. Die Rechtsordnung stellt eine Vielzahl von Verfahren zu diesem Zweck zur Verfügung: Die Vielfalt reicht von der „betrieblichen Übung" und „Gesamtzusage" über die Betriebsvereinbarung bis zum Tarifvertrag, vom Direktionsrecht über den Spruch der betriebsverfassungsrechtlichen Einigungsstelle bis zur freiwilligen tariflichen Schlichtung, von der Änderungskündigung über die ablösende Betriebsvereinbarung bis zum Grundsatz der Kündigungsfreiheit bzw. den Grenzen des Kündigungsschutzes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

(3) Etablierung eines komplexen Herstellungs- *und* Verteilungsverfahrens für das Kollektivgut Unternehmensertrag. Dies ist die wichtigste, zugleich aber auch komplexeste Bedingung: Benötigt wird eine Organisationsform, die *zugleich* die *Herstellung und Verteilung* des Kollektivgutes sichert und regelt. Wegen der Kollektivguteigenschaften kann es kein reines Markt-Preis-Verfahren sein, wegen der Abwanderungsmöglichkeiten der Beteiligten auch kein uneingeschränkter Befehls- bzw. Bürokratiemechanismus. Tatsächlich erlaubt die schier unübersehbare Fülle realer Organisationsformen von Unternehmungen nur den Schluß, daß eine eindeutig optimale Organisationsform nicht existiert — oder mindestens derzeit nicht angegeben werden kann. Wenn Unternehmungen komplexe Institutionen mit einer *Kombination von Steuerungsmechanismen* sind, dann wird man sich eingestehen müssen, daß exakte Optimalitätseigenschaften gegenwärtig nicht bzw. nur um den Preis anzugeben sind, daß man per *Dezision* einen Mechanismus als dominant voraussetzt, wie es die verschiedenen unternehmungstheoretischen Ansätze tun. Statt letzterer Forschungsstrategie zu folgen, sollen hier drei Bedingungen angegeben werden, denen das Herstellungs- und Verteilungsverfahren des Kollektivgutes Unternehmungsertrag genügen muß:

(3.1) Es muß die Hersteller und Nutzer definieren und damit abgrenzen;

(3.2) es muß den Ressourcenverbrauch ökonomisieren;

(3.3) es muß anreizkompatibel und zustimmungsfähig sein.

Zu (3.1): Obgleich diese Frage umfangreiche theoretische Diskussionen aufwerfen kann,[29] soll sie für den gegebenen Untersuchungszweck dadurch vereinfacht werden, daß die rechtliche Definition der Arbeitnehmer und Arbeitgeber verwendet wird, um den Kreis der Hersteller und Nutzer des Kollektivgutes Unternehmungsertrag zu umschreiben.

Zu (3.2): Jedes Steuerungsverfahren verbraucht die Ressourcen Zeit und Geld, die dann nicht mehr der Beschaffung, der Produktion oder dem Verkauf zur Verfügung stehen. Daher muß das Wirtschaftlichkeitsprinzip auch für das Herstellungs- und Verteilungsverfahren des Kollektivgutes selbst beachtet werden. Lediglich eine Rahmenbedingung beschreibt die Forderung, daß es nicht so viele Ressourcen verbrauchen darf, daß individuelle Einzelproduktion attraktiver wird.

Vom utilitaristischen Standpunkt aus gesehen ist der perfekte Preismechanismus der allgemeinen Gleichgewichtstheorie der effizienz-sichernde Organisationsmechanismus. Da er bei Kollektivgutproduktionen versagt, muß als äquivalentes Referenzmodell die *Einstimmigkeitsregel* für das Herstellungs- und Verteilungsverfahren herangezogen werden. Es ist nun offensichtlich, daß gegenüber dieser Einstimmigkeitsregel ein hierarchisches Verfahren die Ent-

[29] Vgl. z. B. *Vanberg* (1982), S. 151 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

scheidungsfindungskosten außerordentlich senkt, insofern „effizienter" ist. Tatsächlich führt aber jede Abweichung von der Einstimmigkeitsregel bei einigen bis vielen der beteiligten Individuen zu Abweichungen von ihrem individuellen Nutzenmaximum, d. h. von der Gleichheit von subjektiven (Präferenzen) und objektiven (reale Alternativkosten von Handlungen) Grenzraten der Substitution. Den Effizienzvorteilen auf der einen Seite stehen daher bei Abweichung von der Einstimmigkeitsregel Effizienznachteile auf der anderen Seite gegenüber, deren Ausmaß unbekannt ist. Es ist eben dieser Tatbestand, der Anlaß gibt, als dritte Bedingung für das Herstellungs- und Verteilungsverfahren dessen Zustimmungsfähigkeit zu fordern.

Zu (3.3): Das Steuerungsverfahren muß insgesamt, d. h. auch bezüglich der bereits genannten Bedingungen, *anreizkompatibel und zustimmungsfähig zugleich* sein. Anreizkompatibilität zielt auf eine optimale Leistungsabgabe, damit auf das *Ausmaß* des Kollektivgutes Unternehmungsertrag, kurz: auf Effizienz. Zustimmungsfähigkeit zielt auf die Funktionsfähigkeit der Leistungsanreize, damit auf *Ausmaß und Verteilung* des Unternehmungsertrages zugleich, kurz: auf den Zusammenhang von Effizienz und Verteilung. Damit stellt das Kriterium der Zustimmungsfähigkeit auch eine Orientierungsmöglichkeit bereit, die Abweichungen der subjektiven von der objektiven Grenzrate der Substitution bei allen Beteiligten, den „Kollektivmitgliedern" (hier Arbeitnehmer und Arbeitgeber), zu minimieren.

Ein Vergleich der postulierten Steuerungsverfahren in den genannten 3 Argumenten bezüglich dieser Bedingung ergibt:

— Hierarchiemodelle vernachlässigen weitgehend die Zustimmungsfähigkeit, daher können allenfalls ihre Folgerungen für die Ökonomisierung des Ressourcenverbrauchs, nicht aber für resultierende Effizienzgewinne überzeugen.

— Reziprozitätsmechanismen wie der Austausch von Geschenken[30] verknüpfen Tauschhandlungen über die Zeit, der Schenkende erwartet, später mit einem Gegengeschenk kompensiert zu werden. Reziprozitätsmodelle sind daher zwar im Prinzip umfassender angelegt, weil sie auf Zustimmung basieren (wechselseitiges faires Geben und Nehmen) und daraus Leistungssteigerungen herleiten. Ihr Mangel besteht aber gegenwärtig darin, daß sie Fairneß- und Gerechtigkeitsvorstellungen als spezifische Argumente von Präferenzfunktionen einführen. Damit wird das zu Erklärende notwendige Folge der Voraussetzung, die Funktionsfähigkeit des Reziprozitätsmechanismus hängt damit allein von der Existenz und Intensität der Präferenzen für Reziprozität ab.

Demgegenüber hat der *Kollektivvertragsmechanismus* einen wichtigen Vorzug. Kollektivverträge zur Regulierung von Kollektivgutproduktionen —

[30] *Akerlof* (1982).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beispiele sind Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen — enthalten stets *zugleich* Effizienz- und Verteilungsziele; ihr jeweiliger Zielerreichungsgrad ist Verhandlungsgegenstand; beiden für die Aufrechterhaltung des Kollektivgutes Unternehmungsertrag bestehenden Notwendigkeiten und wechselseitigen Beschränkungen wird Rechnung getragen. Während einerseits die Zustimmung durch den Vertragsabschluß dokumentiert wird, besteht andererseits die begründete Vermutung, daß *die Vertragsparteien* die erzielten Vereinbarungen als Pareto-Verbesserungen ansehen — sonst hätten sie ihnen nicht zugestimmt.

Die entscheidende forschungsstrategische Konsequenz liegt darin, den vielfältigen Erscheinungsformen der Kooperation mehr Aufmerksamkeit als bisher zu schenken. Produktion ist Zusammenarbeit per se; hier werden nicht nur Güter und Rechte nutzensteigernd *getauscht*, sondern erst durch Zusammenfassung von Ressourcen und Zusammenarbeit produktivitätssteigernd *erzeugt*. Ricardo wies darauf hin, daß bei unterschiedlichen Produktionsbedingungen aus dem Gütertausch Vorteile mindestens für einen der Tauschpartner resultieren. Daß die Vereinigung individueller Einzelproduzenten zu Kooperationsformen — unter welchen historisch wandelbaren Organisationsformen auch immer — immense Produktivitätsvorteile hervorgebracht hat und weiterhin hervorbringt, ist genauso beachtlich. Auf Arbeitsmärkten sind kollektives Handeln und Kollektivgüter nicht Ausnahmen, die ohne allzu schwerwiegende Folgen aus der ökonomischen Analyse ausgeschlossen werden können, sondern vielmehr die Regel, ja die Essenz des Erkenntnisstandes.

Wir betonen diesen Punkt, damit deutlich wird, daß ökonomische Effizienzanalysen zu kurz greifen, wenn sie Pareto-Verbesserungen ausschließlich vom Wettbewerbsmechanismus erwarten. Auch Kooperation ist potentiell produktivitätssteigernd, kann Pareto-Verbesserungen herbeiführen, nicht nur der Wettbewerb. Tatsächlich stehen Wettbewerb und Kooperation in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis zueinander, Wettbewerb schränkt Kooperation, Kooperation schränkt Wettbewerb ein, und für Arbeitsmärkte und Arbeitsverhältnisse ist zu konstatieren, daß a priori *nicht* feststeht, ob mehr Wettbewerb oder mehr Kooperation größere positive Produktivitätsdifferenzen hervorbringt.[31]

D.

Wie einleitend dargestellt, beziehen sich die rechtswissenschaftliche Diskussion um die charakteristischen Merkmale des Arbeitsvertrags und die ökonomische Diskussion um die Besonderheiten des Arbeitsmarkts auf analoge Problemstellungen und Argumente. Bei der normativen bzw. theoretischen Bewältigung dieser Problemstellung gibt es in beiden Disziplinen allerdings unterschiedliche Akzentsetzungen. Juristen betonen in arbeitsrechtlichen Ableitungszusam-

[31] Vgl. hierzu auch *Grunwald/Lilge* (1981).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

menhängen Verteilungsaspekte, ihr Ausgangspunkt ist das Schutzbedürfnis des Arbeitnehmers als Folge seiner Unterlegenheit gegenüber dem Arbeitgeber, so daß die meisten arbeitsrechtlichen Probleme nur als Fragen der Bewertung des Ausmaßes des Schutzbedürfnisses der Arbeitnehmer erscheinen. In dieser Sicht hat das Arbeitsrecht sozialpolitische Aufgaben. Demgegenüber werden die Anreizeffekte arbeitsrechtlicher Normen von Juristen unterschätzt: Fragen der Arbeitsproduktivität werden überwiegend nur unter dem Gesichtspunkt der unmittelbaren gerichtlichen Durchsetzung der Arbeitspflicht und der gerichtlichen Sanktionierung mangelhafter Arbeit thematisiert. Daß aber nicht nur von solchen Normen, die sich *unmittelbar* und explizit auf Fragen der Arbeitstätigkeit beziehen, Anreizeffekte ausgehen können, wird nicht hinreichend berücksichtigt, erst recht nicht, daß diese Effekte nicht nur negativ, sondern auch positiv sein können. Immerhin hat die richtige Betonung der Kooperation als einer Besonderheit des Arbeitsverhältnisses in der Rechtswissenschaft eine lange Tradition. Freilich finden auch unter diesem Gesichtspunkt in der Rechtswissenschaft lediglich die explizit auf Kooperations*verpflichtungen* abzielenden Normen Aufmerksamkeit.

Während somit Juristen die Anreizfunktion nur teilweise berücksichtigen und statt dessen den Verteilungskonflikt hervorheben, sind bei den Ökonomen die Akzente anders gesetzt. Die Marktökonomen vernachlässigen die Bedeutung von Kooperation und Integration für die Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten, das gilt insbesondere für die unternehmensinternen Arbeitsmärkte, die Stiefkinder der Marktökonomie.

Die ökonomische Analyse des Rechts einschließlich ihrer ersten Gehversuche im Metier des Arbeitsrechts läßt vorschnell den Eindruck entstehen, als bedürfte es nur der kritischen Vernunft des methodologischen Individualismus der ökonomischen Profession, um die Ineffizienz rechtlicher Regulierungen zu entschleiern. In dieser Sicht werden Regulierungen als Funktionsbeschränkung von Arbeitsmärkten aufgefaßt, folglich wird ihr Abbau gefordert. Politisch wird dann die Vorstellung nahegelegt, die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte sei eine positive Funktion zunehmender Deregulierung.

Demgegenüber ist nach den effizienz- *und* verteilungsbezogenen Begründungen für die Entstehung, Ausprägung und Veränderung von Regulierungen der Arbeitsbeziehungen zu suchen. Es wird auch nicht erwartet, daß die Lösung von Funktionsproblemen des Arbeitsmarktes in einer durchgängigen Deregulierungstendenz zu finden sein wird, sondern daß obsolet gewordene Regulierungen weichen, neue Platz greifen müssen. Ohne die Bedeutung verteilungsbezogener Regulierungen damit bewerten zu wollen, haben wir im vorliegenden Beitrag das Augenmerk auf die effizienzbezogenen Begründungen gelenkt und dargelegt, daß Wettbewerb und Kooperation auf Arbeitsmärkten einander wegen der Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses notwendig ergänzen müssen. An anderer Stelle werden Bedingungen spezifiziert, unter denen eher Wettbewerbs- als Kooperationslösungen zu erwarten sind und vice versa.[32]

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Was bedeutet dieses Ergebnis für die Diskussion um die Besonderheit des Arbeitsverhältnisses? Erstens ergibt sich eine auch aus der effizienzorientierten Funktionsanalyse von Arbeitsbeziehungen abgeleitete Bestätigung für die sozialpolitische Argumentation zugunsten des Arbeitsrechts als eines notwendigen Schutzes für Arbeitnehmer. Zweitens wird erkennbar, daß die Besonderheiten des Arbeitsverhältnisses bei ökonomischer Analyse für die Notwendigkeit eines weitgehend eigenständigen Arbeitsrechts sprechen, weil ein nur sozialpolitisch geläutertes Zivilrecht den Zusammenhang zwischen Anreizkompatibilität und Verteilung sowie zwischen Durchsetzungsmacht und Zustimmungsfähigkeit nicht adäquat abdecken würde.

Die bisherige juristische Begründung der Besonderheiten des Arbeitsrechts krankt in ihrer Überzeugungskraft daran, daß sie sich zu sehr auf den Verteilungsaspekt konzentriert. Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts könnte die Möglichkeit zur integrativen Fortentwicklung arbeitsrechtlicher und arbeitsökonomischer Theorie durch die Verbindung von Allokations- und Verteilungsaspekten bieten.

Kooperation und Konkurrenz betonen nicht-marktliche bzw. marktliche Koordinationsmechanismen. Arbeitsrecht ist eine, nicht die einzige, Form nicht-marktlicher Koordination. Arbeitsrecht kann einerseits selbst Entscheidungen im Rahmen nicht-marktlicher Koordination vorprogrammieren, andererseits den Rahmen für marktliche und nicht-marktliche Koordination definieren. Die Notwendigkeit rechtlicher Koordination läßt Optionen offen, welche Koordinationsgegenstände auf welcher Regulierungsebene behandelt werden (Gesetz, Verordnung, Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung etc.). Auch für die Wahl der optimalen Regulierungsebene und -form ist ökonomische Analyse *eine* sinnvolle Hilfe.

Literatur

Alchian, A. A. / *Allen*, W. R. (1974): University Economics. 3. Aufl. London / Belmont, Cal.

Alchian, A. A. / *Demsetz*, H. (1972): Production, Information Costs and Economic Organization, in: American Economic Review 62, S. 777-795.

Akerlof, G. A. (1982): Labor Contracts as Partial Gift Exchange, in: Quarterly Journal of Economics 97, S. 543-569.

Arrow, K. J. (1974): The Limits of Organization. New York.

Bamberg, G. / *Spremann*, K. (Hrsg.) (1987): Agency Theory, Information, and Incentives. Berlin usw.

[32] *Brandes* / *Buttler* (1988).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Brandes, W. (1986): Ökonomische Analyse des arbeitsrechtlichen Begriffs der Unselbständigkeit, dargelegt an den Besonderheiten der Heimarbeit, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 17, S. 449-464.

Brandes, W./*Buttler*, F. (1988): Die Unvermeidbarkeit interner Arbeitsmärkte, in: *Reyher*, L./*Kühl*, J. (Hrsg.): Resonanzen. Arbeitsmarkt und Beruf — Forschung und Politik. Festschrift für Dieter Mertens. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 111. Nürnberg, S. 94-113.

Brandes, W./*Weise*, P. (1983): Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit. Würzburg/Wien.

Buttler, F. (1986): Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, in: *Winterstein*, H. (Hrsg.): Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II. Berlin, S. 9-52.

Buttler, F. (1987): Vertragstheoretische Interpretation von Arbeitsmarktinstitutionen, in: *Bombach*, G./*Gahlen*, B./*Ott*, A. E. (Hrsg.): Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven. Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren Bd. 16. Tübingen, S. 203-224.

Coleman, J. S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen.

Epstein, R. A. (1983): A Common Law for Labor Relations: A Critique of the New Deal Labor Legislation, in: The Yale Law Journal 92, S. 1357-1408.

Eucken, W. (1975): Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 5 Aufl. Tübingen/Zürich.

Friedman, M. (1976): Kapitalismus und Freiheit. München (amerikanische Originalausgabe 1962).

Gerlach, K./*Hübler*, O. (1985): Lohnstruktur, Arbeitsmarktprozesse und Leistungsintensität in Effizienzlohnmodellen, in: *Buttler*, F./*Kühl*, J./*Rahmann*, B. (Hrsg.): Staat und Beschäftigung — Angebots- und Nachfragepolitik in Theorie und Praxis. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 88. Nürnberg, S. 249-290.

Gierke, O. von (1889): Der Entwurf eines bürgerlichen Gesetzbuches und das deutsche Reich. Leipzig.

Grunwald, W./Lilge, H.-G. (Hrsg.) (1981): Kooperation und Konkurrenz in Organisationen. Bern/Stuttgart.

Hirshleifer, J. (1982): Evolutionary Models in Economics and Law, in: Research in Law and Economics 4. Greenwich/London, S. 1-60.

Marglin, S. A. (1974): What Do Bosses Do?, in: Review of Radical Political Economics 6, S. 60-113.

McCormick, G./*Marshall*, P. (1987): Profit-Sharing, Job Rotation and Permanent Employment: The Large Japanese Firm as a Producers' Co-op, in: Economic and Industrial Democracy 8, S. 171-182.

Posner, R. A. (1977): Economic Analysis of Law. 2. Aufl. Boston/Toronto.

Pratt, J. W./*Zeckhauser*, R. J. (Hrsg.) (1985): Principals and Agents: The Structure of Business. Boston, Mass.

Shapiro, C./*Stiglitz*, J. E. (1984): Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device, in: American Economic Review 74, S. 433-444.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Simitis, S. (1985): Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen, in: *Kübler*, F. (Hrsg.): Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Frankfurt/Main, S. 73-165.

Simon, H. A. (1957): A Formal Theory of the Employment Relation, in: ders.: Models of Man. New York, S. 183-195.

Sinzheimer, H. (1927): Grundzüge des Arbeitsrechts. 2. Aufl. Jena.

Stützel, W. (1979): Paradoxa der Geld- und Konkurrenzwirtschaft. (Unveränderter Neudruck der Habilitationsschrift von 1953) Aalen.

Stützel, W. (1982): Marktpreis und Menschenwürde. 2. Aufl. Stuttgart.

Vanberg, V. (1982): Markt und Organisation. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften Bd. 31. Tübingen.

Vogt, W. (1983): Warum gibt es Massenarbeitslosigkeit?, in: Leviathan 11, S. 376-393.

Wank, R. (1988): Arbeitnehmer und Selbständige. Schriften des Instituts für Handels- und Wirtschaftsrecht der Universität zu Köln. München.

Williamson, O. E./*Wachter*, M. L./*Harris*, J. E. (1975): Understanding the Employment Relation: The Analysis of Idiosyncratic Exchange, in: Bell Journal of Economics 6, S. 250-278.

Williamson, O. E. (1981): The Organization of Work: A Comparative Institutional Analysis, in: Journal of Economic Behaviour and Organization 1, S. 1-35.

Williamson, O. E. (1985): Reflections on the New Institutional Economics, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 141, S. 187-195.

Wintrobe, R./*Breton*, A. (1986): Organizational Structure and Productivity, in: American Economic Review 76, S. 530-538.

Yellen, J. L. (1984): Efficiency Wage Models of Unemployment, in: American Economic Review, Papers & Proceedings 74, S. 200-205.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte durch Tarifautonomie?

Von *Dieter Reuter*, Kiel

A. Historische Entwicklung und heutiger Stand

An der Wiege der Tarifautonomie steht die Überwindung der Zunftverfassung: Die Arbeitsbedingungen werden von einem Gegenstand staatlicher und ständischer Reglementierung zu einem Objekt der Vereinbarung zwischen Dienstgeber und Dienstnehmer. § 105 der 1869 für den Norddeutschen Bund verkündeten Gewerbeordnung schafft nicht mehr prinzipiell Neues, sondern vollendet nur eine längere Entwicklung, wenn er die Arbeitsbedingungen zum Gegenstand „freier Übereinkunft" zwischen Arbeitern und Gewerbetreibenden erklärt.[1] Freilich war schon 1869 deutlich geworden, daß die theoretische Befreiung von den Zwängen ständischer Ordnungen nicht in ein gleichgewichtiges freies Aushandeln der Arbeitsbedingungen mündete. Wegen der chronischen Unterlegenheit des Arbeiters am Arbeitsmarkt trat an die Stelle der ständischen Reglements das Diktat seines Arbeitgebers, der seinerseits seine Interessen frei von den früher verbindlichen Standards für die Behandlung von „Untergebenen" durchsetzen konnte. Der Wechsel vom Status zum Vertrag verbesserte die Lage der abhängig arbeitenden Bevölkerung also nicht, sondern verschlechterte sie.[2] Auch weshalb das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt entgegen der marktwirtschaftlichen Theorie nicht infolge Anpassung des Arbeitsangebots an die Arbeitsnachfrage in die Gleichgewichtslage zurückpendelte, war schon sehr bald klar erkannt: Wer für den eigenen Unterhalt und den Unterhalt seiner Familie auf den „Verkauf" seiner Arbeitskraft angewiesen ist, drosselt das Arbeitsangebot nicht, wenn infolge eines Überhangs des Angebots über der Nachfrage der Lohn sinkt, wie es vergleichsweise ein Warenanbieter beim Verfall des Marktpreises für das von ihm angebotene Gut tut. Vielmehr versucht er, durch Steigerung des Arbeitseinsatzes der Schmälerung des notwendigen Arbeitseinkommens entgegenzuwirken. Die Folge ist, daß der Überhang des Arbeitsangebots über der Arbeitsnachfrage weiter zunimmt, statt abzunehmen; der Lohn sinkt weiter, die Arbeitsbedingungen werden immer schlechter.[3] Karl Marx hat aus dieser „Verelendungskonkurrenz" der Arbeiterschaft die Forderung abgeleitet, die Arbeiter sollten „als Klasse ein Staatsgesetz erzwingen, ein

---

[1] *Zöllner*: Arbeitsrecht, [3]1983, S. 31; *Picker* ZfA 1986, 199, 246ff.

[2] *Picker* ZfA 1986, 199, 251ff.

[3] *Brentano*, L.: Zur Kritik der englischen Gewerkvereine, 1872, S. 14f.; vgl. auch *Stützel*: Marktpreis und Menschenwürde, [3]1982, S. 76ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

übermächtiges gesellschaftliches Hindernis, das sie selbst verhindert, durch freiwilligen Kontrakt mit dem Kapital sich und ihr Geschlecht in Tod und Sklaverei zu verkaufen".[4] Andere haben statt der Revolution im Marxschen Sinne die Restauration, d. h. die Rückkehr zu den Ständereglements der Vergangenheit, empfohlen.[5] Durchgesetzt hat sich ein dritter Weg, nämlich der, das zwischen dem einzelnen Arbeiter und dem Gewerbetreibenden nicht erreichbare Verhandlungsgleichgewicht auf der kollektiven Ebene herzustellen und dementsprechend den Individualvertrag als Regelungsinstrument durch den Kollektivvertrag zu ersetzen oder doch wenigstens zu ergänzen.[6] Dieser Weg entsprach dem Bedarf der Gewerkschaften, die unbeschadet weitergehender Endziele, wie sie vor allem die sozialistischen Gewerkschaften (Überwindung des Lohnsystems!) anstrebten, die Lage ihrer Mitglieder möglichst bald verbessern wollten,[7] aber auch der in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts dominierenden ökonomischen Theorie.[8] Insbesondere sah man damals kaum ein Problem darin, daß der Kollektivvertrag zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Kartellierung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt einschloß. Gustav Schmoller, der langjährige Vorsitzende und unbestrittene Kopf des Vereins für Socialpolitik, erwartete von der Kartellierung gar „mehr oder weniger ein System der Gerechtigkeit und Billigkeit". Die Kartellgegner bezeichnete er als „kindliche Heißsporne", die „von den Übelständen der alten freien Konkurrenz nichts wissen oder wissen wollten, welche nicht begreifen, daß eine einheitlichere Leitung der volkswirtschaftlichen Prozesse von erhöhter Warte aus ein Fortschritt ist".[9] Nicht zufällig erhielt der Kollektivvertrag gerade aufgrund der Arbeit von Mitgliedern des Vereins für Socialpolitik seine Dignität als systemkonforme Lösung der „Arbeiterfrage". Lujo Brentano und Gustav Schmoller sind die nationalökonomischen Autoritäten, an die wenig später oder sogar zeitgleich die Klassiker der juristischen Tarifvertragstheorie, allen voran Hugo Sinzheimer, anknüpften.[10]

Die Bedeutung des Tarifvertrags für die betroffenen Arbeitsverhältnisse wird bis heute im Lichte seiner historischen Prämissen gesehen und gewürdigt. Nach wie vor ist es ein Datum der tarif- und arbeitskampfrechtlichen Diskussion, daß ein aus der Natur der Sache erwachsendes und deshalb unaufhebbares Machtungleichgewicht zu Lasten des Arbeitsangebots die Regelung der Arbeitsbedingungen durch den Arbeitsvertrag nicht im gleichen Maße zuläßt wie die

---

[4] Das Kapital (MEW 23), 1972, S. 320.

[5] Vgl. den Hinweis bei *Picker* ZfA 1986, 199, 256 FN 141.

[6] Ausführlich und mit Nachweisen dazu *Picker* ZfA 1986, 199, 256ff.

[7] Vgl. *Picker* ZfA 1986, 199, 263ff.

[8] Vgl. dazu ausführlich *Picker* ZfA 1986, 199, 300ff.

[9] Schriften des Vereins für Socialpolitik 116, 1906, S. 237, 267f.

[10] Vgl. *Sinzheimer*, in: *Kahn-Freund/ Ramm* (Hrsg.): Arbeitsrecht und Rechtssoziologie I, 1976, S. 375ff., 408ff. (411).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regelung der Kaufbedingungen durch den Kaufvertrag, die Regelung der Werkbedingungen durch den Werkvertrag usf.[11] Nach wie vor dominiert auch die Neigung, die Grenzen des Tarifvertrags an denen eines Individualvertrags auszurichten.[12] Gerne wird in diesem Zusammenhang das BVerfG zitiert, welches die Tarifautonomie der Einsicht zuschreibt, „daß die unmittelbar Betroffenen besser wissen und besser aushandeln können, was ihrem beiderseitigen Interesse und dem gemeinsamen Interesse dient", und sie „dem für die Gestaltung nicht öffentlichrechtlicher Beziehungen charakteristischen Prinzip der Privatautonomie" zuordnet.[13] An diesen Tendenzen zur Beharrung auf dem einmal gewonnenen sozioökonomischen Fundament ohne Bereitschaft zur Überprüfung der Zeitgemäßheit seiner faktischen und normativen Prämissen ist die Gesetzgebung am allerwenigsten schuld. Das TVG erschöpft sich im Kern in dem Zugeständnis einer technischen Normsetzungskompetenz der Tarifvertragsparteien, das in den Ursprüngen des Tarifvertragswesens notwendige Doppelschritte und umständliche Rechtskonstruktionen erspart. Wofür und in welchen Grenzen die Tarifvertragsparteien von der Normsetzungskompetenz Gebrauch machen dürfen, läßt das TVG im wesentlichen offen. Stärker zementierend hat schon die Rechtsprechung des BVerfG gewirkt. Obwohl das Grundgesetz auf Vorschriften wie Art. 165 I der Weimarer Reichsverfassung mit seiner Anerkennung der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie der von ihnen abgeschlossenen Vereinbarungen bewußt verzichtet hat, um dem Gesetzgeber angesichts der 1949 unübersehbaren Entwicklung keine Fesseln anzulegen,[14] sah das BVerfG schon wenig später durch das Sozialstaatsprinzip eine Rezeption des Weimarer Rechtszustands verwirklicht.[15] Unter anderem nahm es an, es sei in Art. 9 III GG über seinen Wortlaut hinaus auch der Kernbereich eines funktionsfähigen Tarifvertragssystems gewährleistet.[16] In der Folge hat es diese These mehrfach wiederholt.[17] Erst in neuerer Zeit scheint das BVerfG sich wieder an die Reserve der Väter des Grundgesetzes gegen eine Festlegung nach dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung zu erinnern. Die Koalitionsfreiheit sei — so heißt es im Mitbestimmungsurteil — „auf sich wandelnde wirtschaftliche und soziale Bedingungen bezogen ..., die mehr als bei anderen Freiheitsrechten die Möglichkeit zu Modifikationen und Fortentwicklungen" erforderten.[18] Entsprechend betont das BVerfG in seinen jüngsten

---

[11] *Däubler*: Arbeitsrecht 1, 1985, S. 43ff.; *Gamillscheg*: Arbeitsrecht I, [7]1987, S. 6f.; *Söllner*: Arbeitsrecht, [9]1987, S. 31f.; vorsichtig einschränkend *Zöllner* (FN 1), S. 2f. (gegen ihn *Picker* ZfA 1986, 199, 251f. FN 131).

[12] Verbal extremster Ausdruck dieser Tendenz bei *Picker* ZfA 1986, 199, 222; *Däubler-Hege*: Koalitionsfreiheit, 1976, S. 105; dies.: Tarifvertragsrecht, [2]1981, S. 16f. u. 78ff.

[13] BVerfGE 34, 307, 317f.

[14] Vgl. Jahrbuch für öffentliches Recht, N. F. Bd. 1, S. 120.

[15] BVerfGE 4, 96, 101f.

[16] BVerfGE 4, 96, 106.

[17] BVerfGE 18, 18, 28f.; 19, 303, 319; 38, 386, 394; 44, 322 (347f.).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Entscheidungen nachdrücklicher als früher, daß nur der Kernbereich, d. h. das für die sinnvolle Existenz der Koalition unerläßliche Maß an Betätigungsfreiheit, verfassungsfest gesichert ist, der Raum für sinnvolle Sozialgestaltung dadurch also nicht verengt wird.[19]

B. Der Wandel der Prämissen

Wie nun sind die sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, auf die die Tarifautonomie sich bezieht, heute im Vergleich zu früher beschaffen?

Es gibt Stimmen im nationalökonomischen Schrifttum, die bereits die in der Tarifvertragstheorie zugrunde gelegte Besonderheit des Arbeitsmarktes bestreiten. Nach Ansicht des Kronberger Kreises z. B. hat sich der Arbeitsmarkt inzwischen den sonstigen Märkten mit ihrer Dynamik und ihren wechselnden Unvollkommenheiten angeglichen.[20] Daran ist gewiß richtig, daß Verelendungskonkurrenz im historischen Sinne nicht mehr zu besorgen ist. Dem wehrt schon der Umfang des Sozialhilfeanspruchs.[21] Aber deswegen läßt sich der Arbeitnehmer noch nicht mit einem Unternehmer auf eine Stufe stellen, der Güter oder Dienstleistungen anbietet. Nach wie vor kann der Arbeitnehmer sich einem Unterbietungswettbewerb nur dadurch entziehen, daß er entweder die Heimat oder den Beruf wechselt. Sowohl der Wechsel der Heimat als auch der des Berufs sind indessen mit Umstellungsschwierigkeiten verbunden, die in jeder Hinsicht eine andere Qualität haben als die, die ein Unternehmer zu bewältigen hat, wenn er sich einer sinkenden Nachfrage nach seinen Produkten (Gütern und Dienstleistungen) anpassen muß. In den Kategorien der ökonomischen Analyse des Rechts[22] gesprochen: Die „Transaktionskosten" der marktgerechten Anpassung sind zu hoch, als daß der Marktmechanismus reibungslos funktionieren könnte.[23] Allenfalls läßt sich der Arbeitnehmer heute je nach seiner wirtschaftlichen Gesamtsituation mit einem Selbständigen vergleichen, der — wie der Handwerker oder der Freiberufler — ebenfalls auf die Verwertung seiner spezifischen beruflichen Fähigkeiten angewiesen ist. Aber ein solcher Selbständiger ist auch nicht uneingeschränktem Unterbietungswettbewerb ausgesetzt.

---

[18] BVerfGE 50, 290, 368.

[19] BVerfGE 57, 220, 246; 58, 233, 246ff.

[20] *Engels* u. a.: Mehr Markt im Arbeitsrecht, 1986, S. 18f.; ebenso *Möschel* ZRP 1988, 48, 50; noch weitergehend *Wenger*, in: Die Zukunft der sozialen Partnerschaft, 1985, S. 122f.

[21] Vgl. auch *Adomeit* ZRP 1987, 370; *Reuter*: Festschrift für Hilger-Stumpf, 1983, S. 573, 598f.

[22] Vgl. dazu zuletzt die Diskussion zwischen *Ott-Schäfer* JZ 1988, 213ff. und *Fezer* JZ 1988, 223ff.

[23] Was nicht ausschließt, daß einzelne Arbeitnehmergruppen gleichwohl mobil sind, vgl. *Möschel* ZRP 1988, 48, 50.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Vielmehr hält das Berufsrecht berufsfremde Wettbewerber fern,[24] und das Wettbewerbsverhalten innerhalb des Berufsstandes wird mehr oder weniger weitgehend durch standesrechtliche Wettbewerbsregelungen reglementiert.[25]

Begründeteren Zweifeln als die Besonderheit des Arbeitsmarktes begegnet die Fähigkeit des derzeitigen Tarifvertragssystems, dieser Besonderheit unter den Bedingungen der Gegenwart angemessen Rechnung zu tragen. Unberücksichtigt bleibt nämlich erstens das Problem, daß der Tarifvertrag die Durchsetzung von Arbeitsbedingungen *gegen den Markt* bezweckt. Die Kartellierung der Arbeitsmärkte durch Tarifvertragsparteien stellt also keineswegs nur — wie man immer wieder liest — die auf der Ebene des Individualvertrags nicht erreichbare Parität von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite auf kollektiver Ebene her, sondern setzt zugleich die Abstimmung des egoistischen Handelns der Vertragsbeteiligten auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Gemeinwohls durch die „unsichtbare Hand" des Marktes außer Kraft. Die nationalökonomischen und juristischen Väter der Tarifautonomie haben geglaubt, dem deswegen keine entscheidende Bedeutung beizumessen zu brauchen, weil kollektives Handeln einen Gemeinsinn hervorbringe, der die Akteure automatisch zum Dienst am Gemeinwohl veranlasse. Nicht zufällig sind Schmoller und Sinzheimer nicht nur Anhänger des Koalitionswesens, sondern — zum Zweck der „einheitlicheren Leitung der volkswirtschaftlichen Prozesse von erhöhter Warte" — auch eifrige Befürworter von Wirtschaftskartellen gewesen.[26] Inzwischen ist diese Sicht überwunden.[27] Die Duldung und Förderung der Wirtschaftskartelle ist z. T. ihrem Verbot, z. T. ihrer Kontrolle gewichen. Den Arbeitskartellen alias Tarifvertragsparteien gewährt man zwar — wie der BGH sagt[28] — „einen von keiner Kartellaufsicht beschränkten Spielraum". Doch zeugen vielfältige Formen eines staatlichen „Überredungsdirigismus" von informellen Gesprächen über öffentliche Appelle an das soziale Verantwortungsbewußtsein der Tarifvertragsparteien bis hin zu ihrer institutionellen Einbindung nach dem Muster der vom früheren Bundeswirtschaftsminister Schiller ins Leben gerufenen sog. konzertierten Aktion davon, daß die Tarifautonomie jedenfalls auch als *Gefahr*

---

[24] Vgl. dazu BVerfGE 13, 97, 107 (betr. großen Befähigungsnachweis nach der HandwerksO).

[25] Vgl. dazu BVerwG NJW 1986, 1558, 1560.

[26] Vgl. *Schmoller*, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik 116, 1906, S. 237; 267f.; *Sinzheimer*, in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie II, 1976, S. 42 u. 47.

[27] Zur gesellschaftstheoretischen Sicht vgl. *Teubner*: Organisationsdemokratie und Verbandsverfassung, 1978, S. 65ff.; zur wirtschaftstheoretischen Sicht *Möschel*: Recht der Wettbewerbsbeschränkungen, 1983, RdNr. 73. Wie Schmoller, Sinzheimer u. a., freilich auch heute noch *Picker* ZfA 1986, 199, 226 mit der These von der „abschleifenden und damit verobjektivierenden Wirkung, die aus der Tatsache folgt, daß sich auf seiten der Koalitionen zwei Träger mit antagonistischen Interessen einigen müssen". Ähnlich *Kissel* NZA 1986, 73, 74; *Herschel* RdA 1986, 1, 2.

[28] BGH NJW 1978, 2031.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

für das Gemeinwohl erkannt ist.[29] Für die Zukunft stellt sich die Frage, ob solcherart „moral persuasion" nicht durch andere Mittel zu dem — vom BVerfG ausdrücklich geforderten[30] — Schutz der Interessen Dritter und der Allgemeinheit zu ersetzen oder wenigstens zu ergänzen ist. Denn augenscheinlich sind die Gewerkschaften — der fordernde Teil der Tarifvertragsparteien — durch das Ansinnen einer freiwilligen Zurückhaltung politisch überfordert. Unbeirrt nimmt man dort das Recht für sich in Anspruch, mehr oder weniger deutlich über dem markträumenden Niveau liegende Kartellpreise für die Arbeit durchzusetzen. Soweit dadurch die Nachfrage nach Arbeit mangels Rentabilität zurückzugehen droht, sollen Staat und Notenbank durch Abwertung der Währung bzw. eine Politik des billigen Geldes ausgleichend wirken sowie die öffentlichen Hände insgesamt mit beschäftigungswirksamen Haushalten nachhelfen — ein Rezept, das in der zweiten Hälfte der 70er und Anfang der 80er Jahre die Sparer infolge hoher Inflationsraten enteignet und die öffentlichen Hände infolge maßloser Verschuldung handlungsunfähig gemacht hat, ohne das Wachstum der Arbeitslosigkeit zu stoppen oder auch nur spürbar zu bremsen.[31] Seit Anfang der 80er Jahre will man die Arbeitslosigkeit auch dadurch bekämpfen, daß man die Nachfrage nach Arbeit — sei es durch Verkürzung der individuellen Arbeitszeit, sei es durch Einflußnahme der Arbeitnehmerseite auf die unternehmerischen Rationalisierungsentscheidungen — künstlich hochhält, so als ob es ein von internationalem Wettbewerb und der Konkurrenz der Schattenwirtschaft unbeeinflußtes feststehendes Arbeitsvolumen gäbe, das lediglich gerecht verteilt und gegen willkürliche Schmälerung verteidigt werden müßte.[32] Ganz offenbar läßt die *Unfähigkeit zur Unpopularität*, die die Gewerkschaften als Interessenverbände im Verhältnis zu ihren Mitgliedern kennzeichnet, nicht einmal mehr Zugeständnisse an ökonomische Binsenweisheiten zu.[33]

Zweitens vernachlässigt die gängige Gleichsetzung der Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien mit der Privatautonomie ihrer Mitglieder, daß es weder auf der Arbeitgeber- noch auf der Arbeitnehmerseite einheitliche Interessen gibt, die von den Tarifvertragsparteien gleichsam gebündelt auf den Verhandlungstisch gelegt werden könnten. Die verschiedenen Einzelinteressen der

---

[29] Vgl. dazu v. *Beyme*: Gewerkschaften und Arbeitsbeziehungen in kapitalistischen Ländern, 1977, S. 243ff.

[30] BVerfGE 57, 220, 246 mit weiteren Nachweisen.

[31] Vgl. dazu *Engels*: Arbeitslosigkeit. Woher sie kommt und wie man sie beheben kann, 1984, S. 15ff.; von der *Lippe-Westerhoff* Ordo XXXVI (1985), S. 17 u. 19ff.

[32] Vgl. *Engels* (FN 31), S. 33f.; *König-Pohlmeier*, in: Arbeitsmärkte und Beschäftigung — Fakten, Analysen, Perspektiven, 1987, S. 69ff.

[33] Vgl. dazu drastisch *Vaubel* FAZ v. 19. 3. 1988, S. 15, der zur Einstellung der Gewerkschaften den Satz von Thomas Hobbes zitiert, daß man sich wahrscheinlich nie darauf geeinigt hätte, daß eins plus eins zwei ist, wenn es in irgend jemandes Interesse gelegen hätte, dies zu bestreiten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitglieder der Tarifvertragsparteien müssen erst im innerverbandlichen Willensbildungsprozeß aggregiert werden, um überhaupt verhandlungsfähig zu sein. Die Unabdingbarkeit des Tarifvertrages birgt unter diesen Umständen die nachhaltige Gefahr, daß der Schutz durch den Verband in Bevormundung umschlägt. Das gilt für die Arbeitgeberseite, weil weder die wirtschaftliche Belastbarkeit der Unternehmen noch die organisatorischen Bedürfnisse der Betriebe gleich sind. Daß die Zugehörigkeit zum Arbeitgeberverband freiwillig ist, bietet zumindest der Vielzahl kleiner und mittlerer Unternehmen keinen Ausweg, deren wirtschaftliche Stärke nicht ausreicht, um sich mit eigenständigen Vorstellungen gegenüber einer auf die Übernahme des Inhalts des Verbandstarifvertrags dringenden Gewerkschaft zu behaupten. Auf der Arbeitnehmerseite, die regelmäßig die Verhandlungsthemen bestimmt, entsteht ein Trend zur Uniformität der Arbeitsbedingungen schon dadurch, daß sich die Willensbildung in den Gewerkschaften — wie in allen Massenverbänden — von oben nach unten vollzieht. Für ein differenziertes Vertragswerk läßt sich die Basis kaum in einer Weise mobilisieren, die bis zur Arbeitskampfbereitschaft reicht. Mehr noch: Da die gewerkschaftliche Durchsetzungsfähigkeit gegenüber der anderen Tarifvertragspartei von der Solidarität ihrer Mitglieder und möglichst weiterer Arbeitnehmer „lebt", drängt das Interesse der Gewerkschaftsspitzen auf Betonung gemeinsamer Ziele und Diskreditierung „entsolidarisierender" Sonderwünsche. Tendenziell errichtet der Tarifvertrag so eine Barriere sowohl für die betriebswirtschaftlich optimale als auch für die den individuellen Bedürfnissen der Arbeitnehmer angepaßte Betriebsorganisation. Die derzeitige Tarifpolitik in Sachen Arbeitszeit legt dafür beredtes Zeugnis ab. Obwohl nach einer im Auftrag der EG-Kommission veranstalteten Ifo-Umfrage bei 43 % der deutschen Arbeitnehmer ein grundsätzliches Interesse an einer variablen, an den betrieblichen Erfordernissen orientierten Verteilung der monatlichen Arbeitszeit auf die einzelnen Wochen und Tage und bei 7-14 % eine entsprechende Offenheit für die Kürzung der wöchentlichen Gesamtarbeitszeit auf 30 bis 34 Stunden ohne Lohnausgleich bestehen soll,[34] ist die Verteidigung des sog. Normalarbeitsverhältnisses ausdrückliches Programm von Gewerkschaften wie IG Metall und IG Druck und Papier.

C. Die Konsequenzen

I. Internalisierung externer Effekte?

Es gibt sowohl im juristischen als auch vor allem im ökonomischen Schrifttum Überlegungen, wie man die Tarifautonomie verändern kann und muß, um ihr die Tauglichkeit als Mittel zur gemeinwohlverträglichen und bedarfsgerechten

[34] Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Flexible Teilzeitarbeit. Chance für eine verbesserte Wirtschaftlichkeit und mehr Beschäftigung, 1987, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Regelung der Arbeitsbedingungen wieder zu verschaffen. Soweit es um den Einfluß der Tarifvertragspraxis auf die Arbeitslosigkeit geht, ist der wohl interessanteste Vorschlag der, die Autonomie der Tarifvertragsparteien mit einer Haftung für die im Gefolge ihres Gebrauchs eintretende Arbeitslosigkeit zu koppeln. Dieser Vorschlag hat den Vorteil, daß er die Tarifautonomie nicht antastet, sondern lediglich die Einheit von Macht und Verantwortlichkeit wiederherstellt, die es vor Einführung der Arbeitslosenversicherung als Zweig der Sozialversicherung im Jahre 1927 bereits gegeben hat: Bis dahin haben bekanntlich die Gewerkschaftskassen die Arbeitslosenunterstützung ihrer Mitglieder getragen. Nicht zufällig steht denn auch als Form der Haftung die Idee einer Reprivatisierung der Arbeitslosenversicherung ganz im Vordergrund. Es soll zwar nach wie vor eine Versicherungspflicht geben, jedoch nicht gegenüber einem öffentlich-rechtlichen Versicherungsträger, sondern bei einem Versicherer nach Wahl des Arbeitnehmers. Unter solchen Umständen erwartet man von den Gewerkschaften den Aufbau und das Angebot entsprechender Versicherungen für ihre Mitglieder mit dem langfristigen Ergebnis, daß sie zu den hauptsächlichen Trägern der Arbeitslosenversicherung werden und dadurch ein Eigeninteresse an einer wirklich auf Vermeidung von Arbeitslosigkeit gerichteten Tarifpolitik entwickeln.[35] Die Bedenken dagegen liegen auf der Hand: Das Risiko der Arbeitslosigkeit läßt sich nicht in einer Weise versicherungsmathematisch kalkulieren, die den versicherungswirtschaftlichen und versicherungsrechtlichen Anforderungen genügt. Das private Versicherungswesen „lebt" von der Möglichkeit, die Gesamtbelastung des Versicherers nach den Regeln der statistischen Wahrscheinlichkeit vorausberechnen und von daher die Höhe der risikodeckenden Prämie ermitteln zu können. Eben daran fehlt es, wo man es nicht mit individuellen Risiken von einer statistisch feststellbaren sozialen Häufigkeit, sondern — wie im Fall der Massenarbeitslosigkeit — mit Sozialrisiken zu tun hat. Die „Reprivatisierung" der Arbeitslosenversicherung würde deshalb aller Voraussicht nach mißlingen: Bei den erwerbswirtschaftlichen Versicherern würde sie keine Resonanz finden; die Gewerkschaften wären kaum in der Lage, mehr als ihre historischen Unterstützungsfonds zu reaktivieren, d. h. das zu leisten, was heute die Sozialhilfe besorgt.

Theoretisch sehr viel wirkungsvoller erscheint der Vorschlag, dem Träger der Arbeitslosenversicherung wegen seiner Versicherungsleistungen einen Regreßanspruch gegen die jeweils zuständigen Tarifvertragsparteien zu geben, soweit die Arbeitslosenquote das Niveau der sechziger Jahre übersteigt und Zentralbank und Fiskus ihre Vorankündigungen nicht unterschreiten.[36] Auch insoweit überwiegen jedoch die Vorbehalte, und zwar selbst dann, wenn man das bange Problem der praktischen Durchsetzbarkeit solchen Regresses einmal ausklam-

[35] Vgl. vor allem *Starbatty*, in: *Biskup* (Hrsg.): Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft, 1986, S. 54ff.

[36] Vgl. Vaubel FAZ v. 19. 3. 1988, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mert. Im Kern läuft eine derartige Haftung der Tarifvertragsparteien nämlich darauf hinaus, daß man ihnen ansinnt, sämtliche negativen Einflüsse auf das Beschäftigungsniveau von einer nicht bedarfsgerechten staatlichen Bildungspolitik über die Hochzinspolitik der Bundesbank und zu hohe Steuerforderungen der öffentlichen Hände bis hin zu außenwirtschaftlichen (internationale Kartellierung des Ölpreises, Verfall des Dollarkurses) und demographischen (geburtenstarke Jahrgänge) Entwicklungen auszugleichen. Das von Engels geprägte Bild von den Tarifvertragsparteien als Seewächtern, die die Aufgabe haben, den Wasserspiegel im Stausee durch flexible Reaktion auf den wechselnden Wasserzufluß konstant zu halten,[37] verleiht dem einen plastischen Ausdruck. Tatsächlich verrät dieses Bild ein Fehlverständnis der Tarifautonomie. Es ist nicht der Sinn des Tarifvertrages, die Arbeitsbedingungen festzulegen, die sich aus Angebot und Nachfrage auf den einzelnen Arbeitsmärkten ergeben; die sind auch ohne Tarifvertrag zu haben. Vielmehr sollen — wie im Falle sonstiger Kartellbildungen — nach sozialpolitischer Einschätzung angemessene Arbeitsbedingungen notfalls *gegen* die Arbeitsmärkte durchgesetzt werden. Es liegt m. a. W. im Wesen der Tarifautonomie, daß die Tarifvertragsparteien sich nicht nur durch die Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten und ihre Ursachen in Zugzwang bringen lassen, sondern auch ihrerseits Handlungszwänge — sei es für die Unternehmensleitungen, sei es für die politisch Verantwortlichen — erzeugen. Die Tarifautonomie stößt nicht schon an eine Grenze, wo sie Interessen Dritter und der Allgemeinheit in Mitleidenschaft zieht, sondern erst dort, wo sie dies in nicht erforderlicher oder unverhältnismäßiger Weise tut.[38] Eine Regreßhaftung für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung an Arbeitslose ist damit nicht vereinbar.

II. Disziplinierung der Tarifvertragsparteien durch Außenseiterwettbewerb?

Nahezu wirtschaftswissenschaftliches Allgemeingut ist die Forderung geworden, die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen abzuschaffen.[39] In der Tat scheint damit ein Weg gewiesen zu werden, auf dem sich der von Rechts wegen gebotene Kompromiß — einerseits Respektierung der Tarifautonomie als einer Form sozialpolitischer Regelung von Arbeitsbedingungen, andererseits Vermeidung übermäßiger Beeinträchtigung Dritter und des Gemeinwohls — erreichen läßt. Denn die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen versteht sich historisch als Antwort auf die sog. Schmutzkonkurrenz, d. h. den Unterbietungswettbewerb von Außenseiter-Arbeitnehmern, der um so mehr droht, je größer die Arbeitslosigkeit auf einem Arbeitsmarkt ist.[40] Hohe

---

[37] *Engels* (FN 31), S. 43f.

[38] Vgl. *Isensee*, in: Die Zukunft der sozialen Partnerschaft, 1986, S. 159 u. 174f.

[39] *Engels* u. a. (FN 20), S. 20; *Möschel* ZRP 1988, 48, 51; *Vaubel* FAZ v. 19. 3. 1988, S. 15.

[40] Vgl. zuletzt *Stahlhacke* NZA 1988, 344, 345.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitslosigkeit auf einem Arbeitsmarkt beschreibt aber zugleich die Situation, in der die Tarifvertragsparteien in besonderer Weise aufgerufen sind, die Auswirkungen ihres Tuns auf das Beschäftigungsniveau zu berücksichtigen. Der Unterbietungswettbewerb der Außenseiter-Arbeitnehmer wirkt auf eine solche Rücksichtnahme hin, machen die Gewerkschaften ihre Mitglieder doch ohnedem zu Grenzanbietern, die ihre relativ bessere Rechtsposition mit relativ schlechteren Chancen auf dem Arbeitsmarkt bezahlen. Folgerichtig erscheint der Unterbietungswettbewerb von Außenseiter-Arbeitnehmern nicht mehr — wie die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung suggeriert — als etwas, was im Interesse der Tarifautonomie zu unterbinden, sondern im Gegenteil als etwas, was im Interesse einer *sachgerecht begrenzten* Tarifautonomie zu fördern ist. Freilich gibt es Anlaß, daran zu zweifeln, daß die Praxis hält, was die Theorie verspricht. Ganz offenbar spielt nämlich der Unterbietungswettbewerb von Außenseiter-Arbeitnehmern trotz der seit Mitte der 70er Jahre stetig angewachsenen Arbeitslosigkeit praktisch keine Rolle. Und das nicht etwa deswegen, weil er durch verstärkten Einsatz von Allgemeinverbindlicherklärungen unterdrückt worden wäre. Entgegen bisweilen in der ökonomischen Diskussion aufgestellten Behauptungen[41] bewegt sich die Zahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge seit 1½ Jahrzehnten unverändert zwischen 500 und 600 (von insgesamt 40 000 - 50 000!); außerdem sind sie ganz überwiegend auf die im Bau- und Textilgewerbe konzentrierten Tarifverträge über gemeinsame Einrichtungen bezogen. Dies damit zu erklären, daß das Damoklesschwert der Allgemeinverbindlicherklärung die Arbeitgeber bereits von einem Angebot untertariflicher Arbeitsbedingungen abhalte, scheitert an den Voraussetzungen einer gesetzlich zulässigen Allgemeinverbindlichkeit, insbesondere am Erfordernis eines öffentlichen Interesses, das auch in der bisherigen Praxis nicht etwa automatisch bejaht wird. Tatsächlich gibt es plausible andere Gründe für das Fehlen untertariflicher Arbeitsangebote: Tarifgebundene Arbeitgeber unterlassen solche Angebote z. T. mit Rücksicht auf betriebspsychologische Gleichbehandlungszwänge, z. T. deswegen, weil ein zu untertariflichen Arbeitsbedingungen eingestellter Arbeitnehmer sich durch Beitritt zur Gewerkschaft nach §§ 3 I, 4 I TVG unabdingbar die tariflichen Arbeitsbedingungen verschaffen kann. Außenseiter-Arbeitgeber sehen davon ab, weil sie sonst die zuständige Gewerkschaft zum Verlangen nach Abschluß eines dem Verbandstarifvertrag angepaßten Firmentarifvertrags herausfordern, dem sie sich jedenfalls bei hinreichender Verankerung der Gewerkschaft in der Belegschaft nicht entziehen können. Und um die Verankerung der Gewerkschaft in der Belegschaft zu verhindern, darf man eines gewiß nicht: untertarifliche Arbeitsbedingungen zumuten. Die Abschaffung der Allgemeinverbindlicherklärung bringt also in der Sache wenig; sie erschwert höchstens die wünschenswerte Vereinbarung gemeinsamer Einrichtungen der Tarifvertragsparteien. Zu empfehlen ist allenfalls eine rigidere Erklärungspraxis de lege lata: Eine Allgemeinverbindlicherklärung zur Absiche-

[41] Vgl. z. B. *Vaubel* FAZ v. 19. 3. 1988, S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

rung erhöhter Arbeitskosten auf einem Arbeitsmarkt mit hoher Arbeitslosigkeit widerspricht dem öffentlichen Interesse; ein dementsprechender Antrag der Tarifvertragsparteien ist daher zurückzuweisen.[42]

III. Die Aktivierung der immanenten Schranken der Tarifautonomie

Es bleibt der Versuch, allgemeine, im Prinzip schon bisher anerkannte Schranken der Tarifautonomie fruchtbar zu machen. Dazu zählt einmal das Gebot der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen als Zweck der Koalitionsfreiheit gemäß Art. 9 III GG und damit zugleich als Zweck der Tarifautonomie. Ein sachgerechter Gebrauch der Tarifautonomie schließt deshalb angesichts der regelmäßig unterschiedlichen Betroffenheit der tarifunterworfenen Unternehmen nicht — wie behauptet worden ist[43] — aus, sondern ein, daß über Öffnungsklauseln zugunsten von Betriebsvereinbarungen Raum für die Anpassung der überbetrieblichen Tarifregelungen an das „Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs" (§ 2 I BetrVG) bleibt. Falls die Gewerkschaften sich aus Angst vor der Abgabe von Kompetenz und Autorität an die Betriebsräte und aus Sorge um ihre Schlagkraft in der Auseinandersetzung mit dem sozialen Gegenspieler gegen solche Öffnungklauseln sperren, muß das Tarifrecht durch Novellierung des § 4 I TVG in Gestalt einer gesetzlichen Öffnungsklausel nachhelfen. Was sachlich gegen die Öffnung der Tarifverträge eingewendet wird, ist durchgängig schon unschlüssig. Das gilt insbesondere für das Argument, dadurch werde die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen von wehrfähigen Gewerkschaften auf wehrlose (und daher dem Arbeitgeber unterlegene) Betriebsräte verlagert.[44] Da der Tarifvertrag zunächst einmal wirksam ist, sitzt nicht der Arbeitgeber, sondern der Betriebsrat am längeren Hebel. Scheitert die Einigung über die abweichende Betriebsvereinbarung, so bleibt es bei der Regelung des Tarifvertrags. Tendenziell wird es deshalb zu abweichenden Betriebsvereinbarungen nur kommen, wenn der Arbeitgeber den Betriebsrat von ihrer Vorteilhaftigkeit auch für die Arbeitnehmerseite zu überzeugen vermag, z. B. weil die Alternative die Stillegung eines Betriebsteils mangels Rentabilität und damit die Freisetzung der Beschäftigten in einen ohnehin überlasteten Arbeitsmarkt wäre. Nicht übersehen werden darf freilich, daß die Angst der Gewerkschaften vor der Abgabe von Kompetenz und Autorität an die Betriebsräte als eine rechtlich schutzwürdige Angst anerkannt ist. § 77 III BetrVG, der Betriebsvereinbarungen über tarifliche und tarifübliche Regelungsgegenstände sperrt, will — wie es im arbeitsrechtlichen Schrifttum heißt[45] — der Entwicklung der Betriebsräte zu „beitragsfreien Ersatzgewerkschaften" und

---

[42] Insoweit richtig *Hanau* RdA 1988, 1, 3.

[43] *Kissel* NZA 1986, 73 u. 78 ff.; wie hier *Rüthers*, in: *Maier-Leibnitz* (Hrsg.): Zeugen des Wissens, ²1986, S. 739 u. 768 f.

[44] So etwa *Farthmann* ZRP 1987, 225, 226 (Gefahr eines Diktats der Arbeitgeberseite).

[45] *Hanau* BB 1977, 350.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dadurch einer Aushöhlung der Tarifautonomie infolge Unattraktivität der Gewerkschaften vorbeugen. Unterstützt wird die Vorschrift durch Art. 5 des ILO-Abkommens Nr. 135, das den Unterzeichnerstaaten untersagt, über die Existenz gewählter Arbeitnehmervertreter im Betrieb die Stellung der Gewerkschaften „zu untergraben".[46] Und auch Art. 9 III GG dürfte sich insoweit nicht ganz neutral verhalten, sieht doch das BVerfG ausdrücklich eine staatsverfassungsrechtliche Grenze für betriebs- und unternehmensverfassungsrechtliche Regelungen, die eine Funktionsunfähigkeit der Tarifautonomie hervorrufen.[47] Von der Betriebsvereinbarungsdispositivität zur Funktionsunfähigkeit des Tarifvertrages ist indessen noch ein weiter Weg.

Eine zweite allgemeine, im Prinzip schon bisher anerkannte Schranke der Tarifautonomie, die sich zu ihrer Anpassung an den Wandel ihrer ursprünglichen Prämissen fruchtbar machen läßt, ist das Günstigkeitsprinzip des § 4 III TVG. Die Anknüpfung daran bietet sich umsomehr an, als der zwingende Charakter des Günstigkeitsprinzips bereits Ausdruck einer neueren Problemsicht ist. Während in der Weimarer Zeit den Tarifvertragsparteien unbedenklich auch das Recht zur Festsetzung von Höchstarbeitsbedingungen zugebilligt wurde, hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Einsicht durchgesetzt, daß der Schutz durch den Tarifvertrag in unzuträgliche Bevormundung umschlagen kann.[48] Wann der Schutz aufhört und die Bevormundung beginnt, hängt nun kraft Natur der Sache vom Einzelfall ab. Denn Arbeitnehmer sind keine uniformen Klassenwesen mit einem entsprechend einheitlichen Raster von Klasseninteressen, sondern Menschen, die sich beruflich und privat in höchst unterschiedlichen Interessenlagen befinden.[49] Deshalb wird vom Interesse der Arbeitnehmer nicht abgewiesen, sondern im Gegenteil gefordert, daß der Arbeitgeber ein nach Lage, Dauer, Intensität und Entlohnung differenziertes Arbeitsangebot entwickelt. Gewiß läßt der Arbeitgeber sich bei der Art und Weise der Differenzierung zunächst einmal von betriebswirtschaftlichen Erwägungen leiten. Nicht die Anpassung an die Interessen der Arbeitnehmer, sondern die optimale Ausnutzung der Betriebskapazität ist das Ziel. Aber zum einen ist das nur in Grenzen ein Gegensatz.[50] Wenn jeder Arbeitnehmer den Arbeitsplatz erhält, der auf seine persönlichen Verhältnisse — seine Fähigkeiten, seine Neigungen und seine konkurrierenden Verpflichtungen — hin maßgeschneidert ist, kommt das über ein Weniger an Fehlern, ein Mehr an Arbeitsmotivation und den Abbau leistungsmindernder innerer Konflikte auch dem Betrieb zugute. Zur betriebswirtschaftlichen Optimierung des Arbeitskräf-

[46] BGBl 1973 II 953; vgl. auch *Kittner:* Arbeitsmarkt und Recht — eine Einführung, in: ders. (Hrsg.): Arbeitsmarktökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, 1982, S. 83, FN 245.

[47] BVerfGE 50, 290, 372f.

[48] Vgl. dazu *Wiedemann-Stumpf*, TVG, [5]1977, § 4 RdNr. 212.

[49] Vgl. dazu ausführlich *Reuter* (FN 21), S. 573 u. 577f.

[50] Anders *Däubler*: Arbeitsrecht 2, [4]1986, S. 153.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

teeinsatzes gehört also nicht zuletzt das Bemühen um die Harmonisierung von betrieblichen Interessen und persönlichen Belangen der Mitarbeiter. Zum anderen ist der Gegensatz zwischen dem aus der Sicht des Betriebs und dem aus der Sicht der Arbeitnehmer optimal differenzierten Arbeitsangebot allenfalls ein Grund, für eine größere Annäherung an das arbeitnehmerorientierte Angebot zu sorgen, nicht dagegen ein Grund, überhaupt auf Differenzierung zu verzichten. Für das Verständnis des Günstigkeitsprinzips folgt daraus das Bedürfnis nach Abschied von gleichsam vorgegebenen Wertigkeiten. Nicht eine allgemeingültige Skala, sondern die Verhältnisse des konkret betroffenen Arbeitnehmers sollten darüber entscheiden, ob das vom Tarifvertrag abweichende Arbeitsangebot günstiger ist oder nicht.[51] Praktisch läßt sich diese Forderung dadurch umsetzen, daß jedenfalls der dem *Wunsch* des Arbeitnehmers entsprechende Arbeitsvertrag dem Tarifvertrag vorgeht. Daß arbeitsrechtlicher Schutz gegenüber abweichenden Wünschen der Arbeitnehmer zurückzutreten hat, ist z. B. auch im Zusammenhang mit dem Problem der Zulässigkeit befristeter Arbeitsverträge anerkannt.[52] Da die Einstellung von Arbeitnehmern nach § 99 BetrVG der im Falle unzulässiger Abweichung vom Tarifvertrag zu verweigernden[53] Zustimmung des Betriebsrats bedarf, ist der Umschlag einer solchen Ausnahme von der Verbindlichkeit des Tarifvertrags in eine generelle Dispositivität nicht zu befürchten. Der Betriebsrat kann und muß ggf. im Rahmen des Zustimmungsverfahrens überprüfen, ob die Abweichung vom Tarifvertrag wirklich von dem betroffenen Arbeitnehmer gewünscht wird. Das Mitwirkungsrecht bei der Personalplanung nach § 92 BetrVG gibt ihm überdies die Möglichkeit, schon im Vorfeld auf eine Struktur der Arbeitsnachfrage hinzuwirken, die den Präferenzen der Arbeitsanbieter auf dem (internen und externen) Arbeitsmarkt Rechnung trägt. Die entsprechenden Daten muß das Unternehmen ohnehin erheben,[54] so daß sie auch dem Betriebsrat ohne weiteres zur Verfügung stehen.

D. Fazit

Als Fazit ist festzuhalten: Die Arbeitsmärkte werden durch Tarifautonomie nicht funktionsfähig, sondern zugunsten politischer Ermittlung der Arbeitsbedingungen partiell außer Funktion gesetzt. Die sichtbar gewordenen Schwächen dieses „Marktersatzes" rechtfertigen zwar nicht die Aufgabe, wohl aber die vorsichtige Reform des überkommenen Tarifvertragswesens. Eine gesetzliche Öffnungsklausel zugunsten abweichender Betriebsvereinbarungen und ein Ausbau des Günstigkeitsprinzips zum Medium eines differenzierten Arbeitsplatzangebots könnten eine solche Reform nachhaltig befördern.

---

[51] Ansätze zu einer Subjektivierung finden sich auch schon in der h. M., vgl. *Wiedemann-Stumpf* (FN 45), § 4 RdNr. 240. Ferner *Adomeit* NJW 1984, 26f.

[52] BAG AP Nrn. 16, 38, 45, 67, 68 zu § 620 BGB Befristeter Arbeitsvertrag.

[53] *Dietz-Richardi*: BetrVG, ^{6}1982, § 99 RdNr. 157.

[54] Vgl. *Dietz-Richardi* (FN 50), § 92 RdNr. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Arbeitskreis 8

Unternehmungen

Leitung: Marcell Schweitzer, Tübingen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Mitbestimmung und effiziente Verhandlungslösungen: Theoretisches Modell und empirische Befunde*

Von *Kornelius Kraft*, Kassel
Hans G. Nutzinger, Kassel

A. Einführung

Obwohl die empirische Mitbestimmungsforschung auf eine Tradition von über 30 Jahren zurückblicken kann und obwohl sich in den letzten 20 Jahren, vor allem angeregt durch die Studie von Vanek (1970), eine ökonomische Theorie der Partizipation entwickelt hat, gibt es bisher keine verläßlichen Abschätzungen über die ökonomischen Wirkungen der Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland. Vermutete negative Auswirkungen der Mitbestimmung werden regelmäßig mit der Vorstellung begründet, es handele sich hier um einen gesetzgeberischen Eingriff in die unternehmerische Freiheit, der sich zu Lasten der Unternehmenseffizienz auswirken müsse; positive Wirkungen werden dagegen mit der Überlegung motiviert, daß Mitbestimmung zu verbesserter Kommunikation und Kooperation zwischen Belegschaft und Management führen werde. Diese unterschiedlichen Einschätzungen lassen sich wohl vor allem aus der Tatsache erklären, daß Mitbestimmung zunächst nur einen gesetzlichen Rahmen darstellt und daß ihre konkreten Wirkungen entscheidend davon abhängen, wie diese gesetzlichen Normen in die jeweilige betriebliche Praxis umgesetzt werden. Unser Beitrag untersucht diese Frage anhand eines bestimmten Aspekts: Zunächst wird gezeigt, daß die gesetzlich verfaßte Mitbestimmung den Beteiligten, insbesondere den Arbeitnehmervertretern, Möglichkeiten eröffnet, gleichzeitig über Lohn und Beschäftigung mit der Unternehmensleitung zu verhandeln, nicht zuletzt deswegen, weil der Betriebsrat auf Unternehmensebene für die konkrete Umsetzung und Anwendung tarifvertraglicher und gesetzlicher Regelungen zuständig ist. Sowohl das theoretische Modell als auch seine empirische Überprüfung anhand von Unternehmensdaten aus der deutschen Metallindustrie liefern Hinweise dafür, daß solche simultanen Verhandlungslösungen eine Pareto-Verbesserung darstellen (können).

Betrachtet man die bisherigen empirischen Studien zur Mitbestimmung, so lassen sich diese in erster Annäherung in verhaltenswissenschaftliche und in

* Für hilfreiche Anmerkungen danken wir allen Diskussionsteilnehmern, besonders den Herren Herbert Hax, Hans-Otto Lenel und Bruno S. Frey.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ökonometrische Untersuchungen einteilen. Die verhaltenswissenschaftlich orientierten Studien beschäftigen sich mit den Auswirkungen der gesetzlichen Mitbestimmung auf das Unternehmensmanagement und die Belegschaft. Betriebswirtschaftliche Studien[1] widmen sich — wenn auch in jeweils unterschiedlichem theoretischen und situativen Rahmen — vor allem der Frage, ob die Entscheidungsfreiheit der Unternehmensleitung — wie von manchen Theoretikern prognostiziert — durch die gesetzlich verfaßte Mitbestimmung wesentlich eingeschränkt wird. Trotz ihrer unterschiedlichen theoretischen Ansätze — Kirsch u. a. gehen vor allem von Unternehmen als einer „fortschrittsfähigen Organisation" aus, während sich Witte auf das Einflußsystem der Unternehmung konzentriert — können diese Studien eine derartige Vermutung für die jeweils untersuchten Unternehmen generell nicht bestätigen.

Den verhaltenswissenschaftlichen Untersuchungen im weiteren Sinne sind auch solche von der soziologischen Theorie inspirierten Studien zuzurechnen, die sich vor allem mit der Einschätzung der gesetzlichen Mitbestimmung seitens der Arbeitnehmer befassen.[2] Da die gesetzliche Mitbestimmung ganz überwiegend auf hohen und höchsten Unternehmensebenen angesiedelt ist (wie Aufsichtsrat, Gesamtbetriebsrat, Wirtschaftsausschuß), steht die Frage im Vordergrund, inwieweit die betroffenen Arbeitnehmer diese Form der Mitwirkung überhaupt wahrnehmen und ob sie davon einen wesentlichen Effekt für ihre eigene Arbeitssituation erwarten. Diese Studien deuten darauf hin, daß die Beschäftigten Mitbestimmung um so weniger registrieren, je weiter sie von ihrer eigenen Arbeitssituation entfernt ist, und sie liefern überdies Hinweise auf eine Segmentation der Beschäftigten in eine der Mitbestimmung enger verbundene Kernbelegschaft einerseits und eine Randbelegschaft auf der anderen Seite, deren Bezug zur Mitbestimmung markant schwächer ist.

Ökonometrische Studien zur Mitbestimmung sind erst in den letzten Jahren — und auf der Basis unzureichenden Zahlenmaterials — durchgeführt worden.[3] Hier werden vor allem mit Hilfe von Zeitreihenanalysen Kennziffern der Unternehmensleistung untersucht, wie etwa Produktivität, Rentabilität und Lohnhöhe. Diese wenigen Studien führen zu keinen konklusiven Ergebnissen bzw. deuten auf einen allenfalls geringen Effekt der Mitbestimmung hin, und dies dürfte nicht zuletzt dadurch zu erklären sein, daß hierbei aggregierte Daten verschiedener Branchen — und nicht Daten verschiedener Unternehmen — miteinander verglichen werden.

Unser Beitrag versucht, aus theoretischen Überlegungen zur Wirkungsweise der Mitbestimmung empirisch überprüfbare Hypothesen zu entwickeln. Zentral für das folgende Modell und dessen ökonometrische Überprüfung ist dabei die

---

[1] *Kirsch* u. a. (1984); *Steinmann* u. a. (1984) u. (1987); *Witte* (1980a), (1980b), (1981) u. (1982).

[2] Vgl. z. B. *Diefenbacher* u. a. (1984); *Nutzinger* u. a. (1987).

[3] *Svejnar* (1982a) u. (1982b); *Benelli* u. a. (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Annahme, daß die Arbeitnehmervertreter auf Unternehmensebene ihre Mitbestimmungsmöglichkeiten in dem Sinne nutzen können, daß bei der Umsetzung tarifvertraglicher Regelungen gleichzeitig über Lohnhöhe und Beschäftigung verhandelt werden kann. Besonderes Gewicht wird dabei auf die Untersuchung der Frage gelegt, welche Wirkungen eine Orientierung der Arbeitnehmervertreter an den Interessen der Stammbelegschaft für das Verhandlungsergebnis hat. Auch wenn diese Frage nur einen kleinen Ausschnitt aus der Mitbestimmungsproblematik ausmacht, sollen mit dieser Studie zugleich methodische Grundlagen für künftige empirische Untersuchungen zur Wirkungsweise der Mitbestimmung vorbereitet werden.

B. Ein theoretisches und empirisches Modell zur betrieblichen Lohn- und Beschäftigungsbestimmung

I. Mitspracherechte der Arbeitnehmervertreter bei Lohn und Beschäftigung

Tariflöhne werden in der Bundesrepublik auf Branchenebene regional oder zentral ausgehandelt. Normalerweise werden bei regionalen Verhandlungen die Ergebnisse des Tarifbezirks, in dem es zuerst zu einem Abschluß gekommen ist, weitgehend von den anderen Bezirken übernommen. Daher sehen sich in der Bundesrepublik Deutschland die Unternehmen einer Branche trotz gewisser regionaler Differenzierungen weitgehend einheitlichen Tariflöhnen gegenüber, die jedoch von den effektiv gezahlten mitunter erheblich abweichen.[4] Die Tariflöhne stellen also eine Art „Mindestlöhne" dar, während die tatsächliche Festlegung des Arbeitsentgelts auf betrieblicher Ebene erfolgt.

Bei Lohnfragen ist der Betriebsrat der Ansprechpartner für die Betriebsleitung. Dem Betriebsrat ist es nach § 77 (3) Betriebsverfassungsgesetz untersagt, Arbeitsentgelte durch Betriebsvereinbarungen zu regeln, sofern der Tarifvertrag das nicht ausdrücklich gestattet. Gleichwohl hat der Betriebsrat durchaus die Möglichkeit, auf die Lohnhöhe Einfluß zu nehmen:[5] (1) Da die Tariflöhne nach Tätigkeits- und Qualifikationsmerkmalen differenziert sind, müssen die Arbeitsplätze im Unternehmen und die anfallenden Tätigkeiten in Verhandlungen zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat entsprechend der tarifvertraglichen Gruppierung eingeordnet werden; eine möglichst „gute" Einstufung der Tätigkeiten erhöht natürlich den Effektivlohn. (2) Prämien, Lohnzuschläge und betriebliche Sozialleistungen werden ebenfalls auf Unternehmensebene ausgehandelt.[6]

---

[4] Zur Lohnführer-Lohnfolger-Beziehung siehe *Meyer* (1989), Kap. 6.

[5] Zum betrieblichen Lohnfindungsprozeß siehe *Teschner* (1977); zu den empirischen Wirkungen der Betriebsratsarbeit siehe die Studien von *Kraft* (1986) und von *FitzRoy/Kraft* (1985) u. (1987).

[6] Vgl. *Sadowski* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Während die Gewerkschaften das Scheitern von Tarifverhandlungen erklären und zum Arbeitskampf — etwa in Form eines Streiks — aufrufen können, ist dies dem Betriebsrat gesetzlich untersagt (§ 74 (2) BetrVG).[7] Andererseits hat der Betriebsrat weitgehende gesetzliche Informations- und z. T. auch Mitspracherechte bei Rationalisierungen und Entlassungen. Volle Mitbestimmungsrechte stehen dem Betriebsrat bei der Aufstellung eines Sozialplans zu, der die wirtschaftlichen Nachteile für Arbeitnehmer infolge geplanter Betriebsänderungen ausgleichen oder zumindest mildern soll (§ 112 BetrVG), sowie bei der Einführung von Schichtarbeit oder der Anordnung von Überstunden (§ 87). Die Mitbestimmungsmöglichkeiten in diesen Bereichen lassen sich auch für Zugeständnisse bei Lohnverhandlungen einsetzen.

Über die Sozialplanpflicht bei Entlassungen eines „erheblichen Teils" der Belegschaft hat der Betriebsrat ein indirektes Mitspracherecht bei der Festlegung der Beschäftigung. Auch für individuelle Kündigungen stehen dem Betriebsrat Informations- und Mitspracherechte, jedoch im allgemeinen kein volles Vetorecht, zu.

Über die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 besteht ein weiterer Einfluß auf die Höhe der Beschäftigung, auch wenn der Aufsichtsrat nur Kontroll- und keine Geschäftsführungsbefugnisse hat; nach § 111 (4) Aktiengesetz kann er jedoch bestimmte Geschäfte von seiner Zustimmung abhängig machen. Der Einfluß des Aufsichtsrats auf die Lohngestaltung ist jedoch als gering einzustufen. Hinzu kommt, daß die Arbeitnehmerseite trotz formaler Parität meist nicht die Hälfte der Stimmen erreicht, vor allem deswegen, weil im Konfliktfall der Aufsichtsratsvorsitzende, der aufgrund des Wahlverfahrens regelmäßig der Anteilseignerseite zuzurechnen ist, ein Doppelstimmrecht hat.

II. Theoretische Analyse der Mitspracherechte

In der neueren ökonomischen Literatur werden die Auswirkungen von Verhandlungen allein über den Lohn mit den Effekten einer simultanen Festlegung von Lohn- und Beschäftigungshöhe auf dem Hintergrund der angelsächsischen Erfahrungen verglichen. Danach führen Verhandlungen über Lohn *und* Beschäftigung im allgemeinen zu Lösungen, die reinen Lohnverhandlungen überlegen sind. In den meisten Ländern haben Gewerkschaften jedoch relativ selten die Möglichkeit, über die Beschäftigung zu verhandeln. Aufgrund der erwähnten Mitbestimmungsrechte ist dies jedoch in der Bundesrepublik Deutschland möglich. In diesem Sinne ist das deutsche System ein interessantes Beispiel für die Anwendung dieser Theorie und für eine empirische Überprüfung.

[7] In einigen Branchen, wie der Metall- und der chemischen Industrie, gibt es darüber hinaus auch gewerkschaftliche Vertrauensleute, die zwar eng mit dem Betriebsrat kooperieren, aber keiner gesetzlichen Friedenspflicht unterliegen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der hier zu untersuchende Fall unterscheidet sich von den in der Literatur verwendeten Modellen vor allem dadurch, daß nicht der Nutzen von Gewerkschaftsmitgliedern maximiert wird, sondern daß einerseits die Interessen der im Betrieb Beschäftigten vertreten werden und andererseits evtl. diejenigen der Arbeitslosen. In die zu maximierende Nutzenfunktion gehen die Wünsche der Außenstehenden vermutlich nur in Ausnahmefällen mit derselben Gewichtung ein wie die Interessen der Beschäftigten.[8] Bei der gewerkschaftlichen Nutzenmaximierung wird hingegen davon ausgegangen, daß der Nutzen aller Mitglieder — der beschäftigten und der arbeitslosen — gleichberechtigt in das Kalkül eingeht. Die Zielfunktion der Arbeitnehmervertreter in Betriebs- und Aufsichtsrat soll hier für eine Expansion der Beschäftigung folgende Gestalt haben:

$$U = U_1(w)m + U_2(w)(n-m) + (A-n)U_2(a) \quad \text{mit } U_2 = k \cdot U_1,\ 0 \leq k \leq 1. \tag{1}$$

U_1 stellt hierbei den Nutzen der ursprünglich im Unternehmen beschäftigten m Personen dar, den diese aus dem erzielten Lohn w erhalten. Bei der hier angenommenen Beschäftigungssteigerung nimmt die Belegschaft auf n Personen zu. U_2, der Nutzen der zusätzlich eingestellten Arbeiter $n-m$, wird jedoch nur im Extremfall $k=1$ genauso hoch bewertet wie derjenige der bisherigen Mitglieder. Schließlich ist noch an die Arbeitslosen $(A-n)$ zu denken, deren Nutzen von der Höhe der Arbeitslosenunterstützung a abhängt und ebenfalls nur mit dem Faktor k gewichtet in die Zielfunktion der Arbeitnehmervertreter eingeht.

Da Kapital als kurzfristig fix betrachtet wird, hängt die Produktion X allein vom Faktor Arbeit ab. Speziell wird folgende Produktionsfunktion eingeführt:

$$X = n^{\alpha}. \tag{2}$$

Die Nachfrage D nach dem produzierten Gut soll elastisch auf den Preis reagieren:

$$D = p^{\eta} Y,\ \eta < -1. \tag{3}$$

Die Preiselastizität η muß bekanntlich im Gewinnmaximum bei Vorliegen variabler Kosten kleiner als -1 sein. Y gibt einen variablen Nachfragefaktor, z. B. das exogen fixierte Volkseinkommen, an. Sieht man von Lagerhaltung ab, so entspricht die angebotene der nachgefragten Menge $(X=D)$, und somit läßt sich (3) überführen in:

$$P = X^{\varepsilon} Y^{-\varepsilon},\ 0 > \varepsilon = \eta^{-1} > -1. \tag{4}$$

Pro Beschäftigtem fallen Lohnkosten w an. Bei Berücksichtigung der Nutzenfunktion der Arbeitnehmervertreter ergibt sich folgende Zielfunktion:

$$X^{1+\varepsilon} Y^{-\varepsilon} - wn + \lambda[U_1(w)m + U_2(w)(n-m) + U_2(a)(A-n)] = \max. \tag{5}$$

---

[8] Zu einer Diskussion altruistischer oder egoistischer Gewerkschaftsziele siehe *Oswald* (1985), *Carruth/Oswald* (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Optimalbedingungen für w und n führen zu folgender impliziten Funktion:

$$a(1+\varepsilon)n^{\alpha(1-\varepsilon)-1}Y^{-\varepsilon}-w+\frac{nU_2(w-b)}{U_1'(w)m+U_2'(w)(n-m)}=0. \tag{6}$$

Ganz offensichtlich entspricht die Entlohnung nicht dem Grenzprodukt, wenn die Interessen der Arbeitnehmervertreter berücksichtigt werden und diese nicht nur eine Einkommensmaximierung der ursprünglichen Mitglieder betreiben. Für $U_2, U_1'(w), U_2'(w)>0$ folgt, daß der Lohn über dem Grenzprodukt liegt; dies ist nur möglich, wenn der Arbeitgeber nicht allein die Beschäftigung festlegt.[9] Es lassen sich nun zwei Extremfälle unterscheiden:

1. $k=1: U=U_1(w-a)n+U_1(a)A$
2. $k=0: U=U_1(w)\cdot m.$

Im ersten Fall wird der Nutzen aller Beschäftigten und Arbeitslosen einer Gesellschaft von den Arbeitnehmervertretern gleich gewichtet. Im zweiten Fall, in dem nur der Nutzen der bislang Beschäftigten in die Rechnung eingeht, geht (6) über zu:

$$a(1+\varepsilon)n^{\alpha(1+\varepsilon)-1}Y^{-\varepsilon}=w. \tag{7}$$

Das Grenzprodukt entspricht dem Lohn, und die Beschäftigung liegt auf dem Niveau, das sich bei alleiniger Entscheidung durch das Management ergeben würde. Die Mitspracherechte der Arbeitnehmer verändern nicht die optimale Lohn- und Beschäftigungshöhe, da diese Strategie das Pro-Kopf-Einkommen der ursprünglichen Mitarbeiter maximiert.

Durch implizites Differenzieren von (6) läßt sich die Reaktion der Beschäftigung n auf eine Erhöhung der Nachfrage Y feststellen:

$$\frac{\partial n}{\partial Y}= \tag{8}$$
$$\frac{\varepsilon Y^{-\varepsilon}a^{-1}(1+\varepsilon)n^{\alpha(1+\varepsilon)-1}[U_1'(w)m+U_2'(w)(n-m)]^2}{Y^{-\varepsilon}(a(1+\varepsilon)-1)(a(1+\varepsilon)n^{\alpha(1+\varepsilon)-2}[U_1'(w)m+U_2'(w)(n-m)]^2+U_2(w-b)(U_1'(w)m-U_2'(w)m)}.$$

Für $k=0$ vereinfacht sich dieser Ausdruck zu:

$$\frac{\partial n}{\partial Y}=\frac{\varepsilon n}{(a(1+\varepsilon)-1)Y}. \tag{9}$$

Aus den Bedingungen zweiter Ordnung folgt für ein Optimum, daß (8) positiv und damit (9) kleiner als (8) ist; ein „egoistisches" Vorgehen der Arbeitnehmervertreter verringert also mögliche Beschäftigungsgewinne im Aufschwung. Die

[9] Für den Arbeitgeber ist es in dieser Situation verlockend, die Beschäftigung zu verringern, um eine Übereinstimmung von Lohn und Grenzprodukt zu erzielen. Eine Verhandlungslösung über Lohn und Beschäftigung hat also nur Bestand, falls die Arbeitnehmervertretung Bargaining-Macht besitzt, das zu verhindern.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Ableitung (9) entspricht derjenigen einer Festlegung der Beschäftigung durch den Arbeitgeber allein. Daraus folgt, daß Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer bzw. ein gleichzeitiges Verhandeln über Lohn und Beschäftigung keine hinreichenden Annahmen dafür sind, daß sich mehr Beschäftigung als ohne Mitbestimmung bzw. als bei reinen Lohnverhandlungen erzielen läßt. Ob Mitbestimmung eine Wirkung auf die Beschäftigung hat, hängt von den Präferenzen der Arbeitnehmervertreter ab und ist letztlich eine empirische Frage.

Die Ableitung erfolgt unter der Annahme einer Ausweitung des Outputs und damit bei gegebener Produktionsfunktion auch der Beschäftigung. Die Ergebnisse gelten auch für eine Absatzreduzierung unter der Annahme, daß die Arbeitnehmergruppen, die hauptsächlich die Betriebsratsarbeit bestimmen, nicht von einer Entlassung bedroht sind. Das Betriebsverfassungsgesetz (§ 102 (3)) verlangt bei Entlassungen die Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte, und dazu gehört natürlich auch das Lebensalter. Auch die Unternehmensleitung hat ein Interesse daran, erfahrene, durch betriebsspezifische Kenntnisse und Facharbeiterausbildung besonders qualifizierte Beschäftigte zu halten. Beide Gründe begünstigen sowohl eine raschere Entlassung von jüngeren, schlechter qualifizierten Arbeitnehmern mit geringerer Betriebserfahrung als auch eine Aufspaltung der Belegschaft in ein Kern- und ein Randsegment. Empirische Untersuchungen weisen zudem darauf hin, daß Facharbeiter mit längerer Betriebszugehörigkeit die Richtung der Betriebsratsarbeit stark beeinflussen, und daher ist es nicht überraschend, daß Entlassungen häufig einvernehmlich zwischen Unternehmensleitung und Arbeitnehmern geregelt werden. „In der personalpolitischen Arena der Betriebe werden mithin weder die Interessen betriebsexterner Arbeitssuchender noch der Belegschaft im Sinne der gewerkschaftlichen Programmatik der Arbeitnehmersolidarität verfolgt."[10]

Zur Illustration soll eine graphische Darstellung dienen. Auf der Abszisse der Abbildung 1 ist die Anzahl der Beschäftigten n abgetragen, auf der Ordinate die Lohnhöhe w. Die Arbeitnehmer streben einen hohen Lohn und / oder eine hohe Beschäftigung an. Dieses Ziel wird durch eine Schar von Indifferenzkurven abgebildet. Für den Fall $k = 1$ sind die Indifferenzkurven stetig und konvex zum Ursprung gekrümmt. Für $k = 0$ können die Indifferenzkurven eine Sprungstelle an dem Punkt m haben, bei dem Vollbeschäftigung für die bisherige Belegschaft herrscht. Beschäftigungsausweitung über diesen Punkt hinaus führt nicht zur Nutzenerhöhung.

Bei einer strengen Spaltung der Beschäftigten in eine Rand- und Kernbelegschaft und einer einseitigen Orientierung des Betriebsrats an den Interessen der letzteren Gruppe würde die Sprungstelle erst an dem Punkt z erreicht, von dem an eine weitere Reduzierung der Beschäftigung die Kernbelegschaft treffen

[10] *Sadowski* (1987), S. 15. Vgl. auch *Diefenbacher* u. a. (1984) und *Nutzinger* u. a. (1987).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

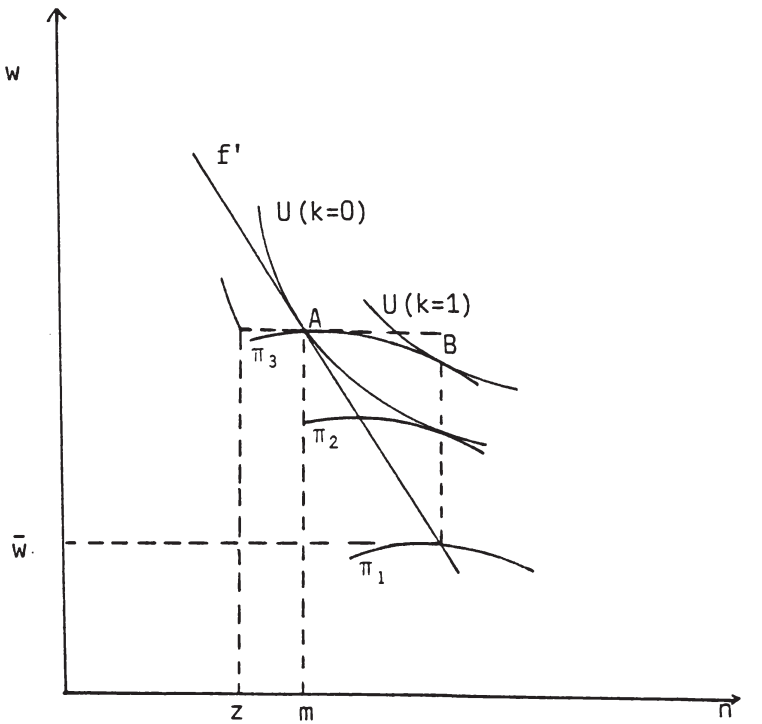


Abbildung 1

würde. Dies würde bedeuten, daß in einem weiten Bereich allein das Einkommen pro Kopf maximiert würde.

Die Kurven π_1, π_2, π_3 geben Iso-Gewinnpunkte an, d. h. die Kombinationen von n und w, bei denen der Gewinn jeweils konstant bleibt. Eine höher liegende Iso-Gewinnkurve gibt ein niedrigeres Gewinniveau an ($\pi_1 > \pi_2 > \pi_3$). Ohne Verhandlungen über die Beschäftigung wird die Arbeitsnachfrage entsprechend der fallenden Grenzproduktivitätskurve f' bestimmt. Ausgehend von einem Punkt wie A ist eine Pareto-Verbesserung für $U(k=1)$ möglich, indem, wie in Punkt B, der Lohn gesenkt und die Beschäftigung ausgeweitet wird. Der Gewinn bleibt unverändert, während der Nutzen $U(k=1)$ steigt. Dies gilt jedoch nicht für $U(k=0)$; hier wird das Nutzenmaximum bei A erreicht. Bei der Bewegung zu B würde nur die Lohnsenkung bewertet, nicht jedoch die Beschäftigungsausweitung.

Jeder der vielen möglichen Tangentialpunkte der Nutzenfunktion und der Iso-Gewinnkurven stellt eine pareto-optimale Situation dar. Ohne eine Bestimmung der Machtverhältnisse im Unternehmen ist es nicht möglich, einen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einzelnen Punkt festzulegen. Es zeigt sich, daß Löhne und Beschäftigung nun nicht mehr wie bei einer Arbeitsnachfrage anhand von f' negativ korreliert sind, sondern eine positive Beziehung haben können.[11] Eine Erhöhung des Mindestlohnes $\bar{w}$ etwa über die tarifvertraglich fixierten Mindestlöhne führt aber dennoch zu einer Verringerung der Beschäftigung.

Für die Bedeutung dieses Modells ist offenkundig Voraussetzung, daß das Unternehmen einen Gewinn erzielt. Das Modell erscheint daher auf den ersten Blick nicht vereinbar mit der Vorstellung von Wettbewerb zu sein. Man muß jedoch berücksichtigen, daß zum einen eine gewisse Marktmacht nicht unrealistisch ist und daß zum anderen der verteilbare Gewinn nicht den ökonomischen Gewinn bedeuten muß. Erträge aus festgelegten Investitionen (sunk costs) oder aus Innovationen sollen im Prinzip in der Vergangenheit angefallene Kosten decken; die Arbeitnehmer können sich diese aber auch teilweise aneignen, ohne daß deshalb das Unternehmen geschlossen wird: Das Unternehmen kann seine Entscheidung nicht mehr zurücknehmen, und die Investitionen in festgelegte Anlagen oder Forschung und Entwicklung haben sich in diesem Falle lediglich nicht amortisiert.[12]

Die Darstellung macht auch deutlich, daß eine Art „Mindestlohn" $\bar{w}$ existieren muß, von dem ausgehend unendlich viele Verhandlungslösungen realisiert werden können, die auf einer Vertragskurve liegen. Der konkrete Punkt auf der Vertragskurve wird aus den Machtverhältnissen im Unternehmen bestimmt. Der „Mindestlohn" $\bar{w}$ kann als Entlohnung für eine alternative Beschäftigung oder als Arbeitslosenunterstützung interpretiert werden. Bei $w < \bar{w}$ sind die Arbeitnehmer nicht zur Arbeitsleistung bereit. Aufgrund von Eingewöhnungsschwierigkeiten an einem neuen Arbeitsplatz oder an spezielle Arbeitsverhältnisse oder aufgrund allgemein immaterieller Mobilitätskosten sollte $\bar{w}$ nach der Aufnahme einer Tätigkeit unter dem Lohn in einem anderen Unternehmen liegen.

III. Empirische Untersuchung

In der empirischen Untersuchung soll bestimmt werden, ob sich die Lohn-Beschäftigungs-Kombination auf der Arbeitsnachfrage- oder Kontraktkurve befindet.[13] Weiterhin soll es ermöglicht werden, die Präferenzen der Arbeitnehmer bzw. ihrer Vertreter zu bestimmen. Zur Formulierung eines empirisch überprüfbaren Modells müssen Annahmen über die Produktions- und Nutzen-

[11] Der genaue Verlauf der Kontraktkurve wird von der Form der Nutzenfunktion bestimmt.

[12] Diese Erklärung des Bargaining-Prozesses basiert offensichtlich auf der Annahme unvollkommener Information zum Investitionszeitpunkt.

[13] Zu empirischen Studien aus den USA, die jedoch andere Ansätze verwenden, siehe *Brown / Ashenfelter* (1986), *MaCurdy / Pencavel* (1986) sowie *Svejnar* (1986).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

funktion getroffen werden. Es wird von folgender Cobb-Douglas-Produktionsfunktion ausgegangen:

$$X = n^{\alpha} k^{\beta}. \quad X = \text{Output}, \; k = \text{Kapital}$$

Als Nutzenfunktion wird die häufig verwendete Stone-Geary-Spezifikation eingesetzt:

$$U = (w - \bar{w})^{\gamma} n^{1-\gamma} \tag{10}$$

Der Faktor γ gibt die Präferenzen für Lohnerhöhungen bzw. Beschäftigungsausweitungen an. Für den Wert $\gamma = 1$ sind die Arbeitnehmer(vertreter) allein an Lohnerhöhungen interessiert. Dies entspricht dem Fall $k = 0$ für Vollbeschäftigung der bisherigen Belegschaft, wenn ein Beschäftigungsabbau nicht geplant ist; bei variabler Beschäftigung bedeutet dies, daß allein die Interessen der Kernbelegschaft (die sich von einem Beschäftigungsabbau nicht betroffen sieht) die Form der Nutzenfunktion bestimmen. Für $\gamma = 0$ wird versucht, die Beschäftigung soweit wie möglich auszuweiten. Bei Risikoneutralität und $k = 1$ wird $U = (w - \bar{w})^{\frac{1}{2}} n^{\frac{1}{2}}$ realisiert. In diesem Falle wird die Lohnsumme (die „Rente") im Vergleich zu einer alternativen Beschäftigung maximiert. Bei — den Arbeitnehmern normalerweise unterstellter — Risikoaversion sollte $\gamma < \frac{1}{2}$ sein, da dann der mögliche Ertrag zwar geringer ist, aber die Wahrscheinlichkeit, den Lohn auch zu erhalten, steigt.[14]

Hinsichtlich der Höhe von w müssen das Unternehmen und die Arbeitnehmer nicht von derselben Größe ausgehen; zusätzlich zum Bruttolohn hat der Arbeitgeber Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten, die von den Arbeitnehmern in ihrer Nutzenfunktion vermutlich kaum oder gar nicht berücksichtigt werden. Aus diesem Grund wird für die Gewinnfunktion von folgender Form ausgegangen:

$$\pi = X^{1+\varepsilon} Y^{-\varepsilon} - (1+\rho) wn - rk,$$

wobei ρ den Arbeitgeberzuschuß zur Sozialversicherung darstellt. Bei der Nutzenfunktion wird vom Bruttolohn w ausgegangen. Wir erhalten daher die Lagrange-Funktion:

$$X^{1+\varepsilon} Y^{-\varepsilon} - (1+\rho) wn - rk + \lambda((w - \bar{w})^{\gamma} n^{1-\gamma}). \tag{11}$$

Diese führt zur Optimalbedingung

$$a(1+\varepsilon) = \frac{wn(1+\rho)}{X^{1+\varepsilon} Y^{-\varepsilon}} - \frac{(1-\gamma) n \; (1+\rho)}{\gamma X^{1+\varepsilon} Y^{-\varepsilon}} (w - \bar{w}). \tag{12}$$

[14] Es bleibt anzumerken, daß bei der empirischen Untersuchung nicht von einem asymmetrischen Verhalten der Arbeitnehmervertreter für eine Beschäftigungsausweitung bzw. -einschränkung, also auch nicht von einer Sprungstelle bei Punkt m, ausgegangen werden kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Bei $\gamma = 1$ wird nach dem Grenzprodukt entlohnt. Auch für den Fall, daß das Unternehmen allein die Beschäftigung festlegt, gilt die Entlohnung nach dem Grenzprodukt, und zwar unabhängig von dem Wert von γ. Die Bestimmung von $a(1+\varepsilon)$ erfolgt durch Schätzung einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion:

$$ln(X^{1+\varepsilon}Y^{-\varepsilon}) = a(1+\varepsilon)\ ln\ n + \beta(1+\varepsilon)\ ln\ k - \varepsilon\ ln\ Y + u, \tag{13}$$

wobei von konstantem Y ausgegangen wird und u die Residuen darstellt.[15]

Der aus einer log-linearen Regression gewonnene Koeffizient stellt einen Durchschnittswert über alle beobachteten Unternehmen dar. Es liegt auf der Hand, daß dieser Koeffizient von exogenen Faktoren, wie z. B. Qualifikation oder Wettbewerbsstruktur, bestimmt wird; er ist also vermutlich nicht für alle Unternehmen gleich. Für die empirische Überprüfung der Gleichung (12) ist weiterhin erforderlich, daß $a(1+\varepsilon)$ eine Varianz besitzt. Aus beiden Gründen wird nicht der Durchschnittswert von $a(1+\varepsilon)$ verwendet, sondern es werden individuelle Koeffizienten berechnet.

Hierzu wird der Ansatz von Hildreth-Houck (1968) benutzt, bei dem die Varianz der Schätzung (13) in einzelne Komponenten zerlegt wird und dadurch individuelle Koeffizienten errechnet werden.[16] Für unsere Untersuchung liegt nahe, daß der Lohn und die Beschäftigungs-Output-Relation nicht unabhängig von der Produktionselastizität sind. Um verzerrte Koeffizienten aus der simultanen Bestimmung von w, n und $a(1+\varepsilon)$ zu vermeiden, werden w und n instrumentiert.[17] Die Verwendung eines instrumentierten Lohnsatzes w führt zu einer starken Veränderung der Schätzung, so daß hier von einem Simultaneitätsbias ausgegangen werden kann, während für n keine solchen Änderungen ersichtlich werden.

Zwei verschiedene Dateien werden verwendet. Zum einen werden Daten von 65 mittelständischen Unternehmen aus der Metallindustrie für die Jahre 1977 (61 Angaben) und 1979 (62 Angaben) genutzt. Die Unternehmen haben im Durchschnitt 626 Beschäftigte. Die Daten von 1977 sind der Preisentwicklung bis 1979 angepaßt worden. Zum zweiten werden Daten von 162 Großunterneh-

---

[15] Diese Funktion läßt sich auflösen zu der üblicherweise verwendeten:

$$\ln X = a\ ln\ n + \beta\ ln\ k + u.$$

[16] Zwei weitere Ansätze können verwendet werden: Zum einen kann man annehmen, daß $a(1+\varepsilon)$ ebenso wie X mit e^u variiert, d. h. es wird der Wert $a(1+\varepsilon)e^{u_i}$ gebildet. Intuitiv bedeutet dies, daß bei einer hohen positiven Störvariablen die Produktionselastizität höher ist, während bei einem negativen Residuum ein Wert errechnet wird, der unter dem Durchschnitt liegt. Ähnlich ist der zweite Ansatz aufgebaut, bei dem von einer Verteilung $a_i(1+\varepsilon_i) = \bar{a} + u_i$ ausgegangen wird. Die Varianz wird also vollständig aus der unterschiedlichen Produktivität der Arbeitskräfte erklärt. Diese Zurechnung ist offensichtlich (wie beim vorherigen Ansatz) zu stark, aber da diese Variable im nächsten Schritt als abhängige Größe Verwendung findet, tritt keine Verzerrung bei dieser Schätzung auf: Eine abhängige Variable, die mit Fehlern erfaßt wird, führt nicht zu verzerrten Koeffizienten.

[17] Das Verhältnis $n/X^{1+\varepsilon}Y$ ist praktisch nicht durch Instrumentvariablen zu bestimmen, und aus diesem Grund wird lediglich n instrumentiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

men ebenfalls aus dem Metallbereich für das Jahr 1983 verwendet. Die Unternehmen dieser Datei unterliegen im Unterschied zu den erstgenannten Fällen alle der gesetzlichen Mitbestimmung. Obwohl sämtliche Unternehmen der Metallindustrie angehören, sind sie in unterschiedlichen Zweigen tätig, wie aus der Zuordnung zu zwölf verschiedenen Branchen nach der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes ersichtlich wird; die Unternehmen der ersten Gruppe sind in drei verschiedenen Branchen tätig.[18] Im Durchschnitt werden in der zweiten Gruppe 21.132 Arbeitnehmer beschäftigt.

Tabelle 1 gibt die Durchschnittswerte einiger zentraler Variablen für die beiden Unternehmensgruppen an. Es fällt auf, daß die großen Unternehmen wesentlich höhere Löhne bezahlen als die kleineren. Dies läßt sich kaum allein aus den Lohnsteigerungen von 1977 bzw. 1979 bis 1983 erklären. Ein Grund dürfte sein, daß der Lohn mit der Unternehmensgröße steigt.[19] Daneben sind in dem Sample mit den großen Unternehmen Firmen aus zwei Branchen, die weit über dem Durchschnitt liegende Löhne bezahlen. Da in der anderen Datei keine Unternehmen aus diesen Branchen sind, verzerren die Durchschnitte etwas.

Tabelle 1

	kleine Unternehmen	große Unternehmen
Lohn (TDM)	29,65	46,42
Kapitalintensität (TDM)	68,57	154,45

Tabelle 2 gibt die Ergebnisse der Cobb-Douglas-Produktionsfunktion für beide Gruppen wieder. Wie ersichtlich, liegen bei beiden Regressionen konstante Skalenerträge vor.[20] Die Koeffizienten von Arbeit und Kapital weisen aber erhebliche Unterschiede auf. Dies liegt vermutlich an Unterschieden in der Technologie bzw. der Kapitalintensität.

Die gewonnenen Koeffizienten werden — wie oben dargestellt — individuell für jedes Unternehmen berechnet. Mit dieser Produktionselastizität kann nun die Gleichung (12) mit einer nichtlinearen Maximum-Likelihood-Funktion geschätzt werden. Bestimmt werden in der Gleichung zwei Unbekannte: der Wert von γ aus der Stone-Geary-Nutzenfunktion, der die Präferenzen für Lohn und Beschäftigung wiedergibt, und der Alternativlohn $\bar{w}$, der mindestens bezahlt werden muß, um ein Arbeitsangebot hervorzurufen. Der Alternativlohn $\bar{w}$ sollte unterhalb des Durchschnittslohnes etwa in Höhe der zu erwartenden Arbeitslosenunterstützung liegen.

[18] Die hier verwendete Datei liegt auch den in Fn. 5 zitierten Studien zugrunde.

[19] Ein derartiger Effekt findet sich nur für das Sample mit den großen Unternehmen, nicht jedoch für das Sample mit den kleinen Firmen.

[20] Die geschätzten Werte, 1,02 und 0,99, unterscheiden sich nicht signifikant von 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Tabelle 2

abhängige Variable	Output ($X^{1+\varepsilon}Y^{-\varepsilon}$)	
unabhängige Variable	kleine Unternehmen	große Unternehmen
Konstante	3,07	-1,98
	(11,20)	(-14,4)
k	0,15	0,32
	(2,06)	(9,12)
n	0,87	0,67
	(9,96)	(17,71)
R^2	0,93	0,97

t-Werte in Klammern

Die Ergebnisse für die Schätzung finden sich in Tabelle 3. Der „Mindestlohn" $\bar{w}$ hat im Vergleich zum Durchschnittslohn realistische Dimensionen. Die Werte für γ liegen relativ nahe beieinander;[21] sie sprechen für eine Lohnsummenmaximierung bei den Arbeitnehmern. Es findet sich weder Evidenz für die Hypothese

Tabelle 3

	kleine Unternehmen		große Unternehmen	
	γ	$\overline{w}$	γ	$\overline{w}$
Hildreth-Houck	0,53	19,15	0,36	37,30
	(5,82)	(5,20)	(19,10)	(32,67)

t-Werte in Klammern[22]

[21] Bei der Verwendung des Hildreth-Houck-Verfahrens ist jedoch der Unterschied zwischen den Koeffizientenwerten signifikant. Der verwendete Test basiert auf der folgenden Statistik: $\frac{\gamma_1 - \gamma_2}{(\text{var}\,\gamma_1 + \text{var}\,\gamma_2)}$, wobei γ_1 und γ_2 die Koeffizienten der beiden Dateien darstellen.

[22] Die entsprechenden Werte für die beiden anderen in Fn. 16 genannten Verfahren seien der Vollständigkeit halber hier wiedergegeben:

	kleine Unternehmen		große Unternehmen	
Methode	γ	$\overline{w}$	γ	$\overline{w}$
$\alpha(1+\varepsilon)e^u$	0,52	17,13	0,40	35,12
	(3,52)	(2,23)	(13,72)	(19,13)
$\alpha(1+\varepsilon)+u$	0,48	15,36	0,43	32,21
	(3,57)	(2,05)	(10,95)	(11,33)

t-Werte in Klammern

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

einer Maximierung der Beschäftigung noch des Pro-Kopf-Einkommens. Altruistisches Verhalten scheint bei den Arbeitnehmervertretern nicht vorherrschend zu sein. Die Berechnungen sprechen auch gegen die Annahme, daß die Beschäftigung entsprechend der Arbeitsnachfragefunktion f' festgelegt wird, denn der Koeffizient müßte in diesem Fall gleich 1 sein.

C. Schlußfolgerung

Unsere empirischen Befunde unterstützen die Hypothese, daß eine Vertragskurve existiert, bei der über Beschäftigung und Lohnhöhe gleichzeitig verhandelt wird, und daß die Lösung auf der Vertragskurve liegt. Dieses Ergebnis ist aufgrund der eingangs skizzierten institutionellen Gegebenheiten, insbesondere wegen der Interessenlage des Betriebsrates, eigentlich überraschend. Die exakte Lage des Lösungspunktes hängt von der Machtverteilung im Unternehmen ab, die hier nicht analysiert wurde.

Für die weitere Forschung ist es daher wichtig, Determinanten der Machtverteilung im Unternehmen zu erfassen, da es hinsichtlich der Verteilung von Bargaining Power Unterschiede zwischen verschiedenen Firmen geben dürfte. Inwieweit diese Unterschiede mit Unterschieden in den gesetzlichen Regelungen zusammenhängen (bekanntlich finden in Abhängigkeit von Betriebsgröße, Rechtsform und z. T. auch Branche unterschiedliche Mitbestimmungsgesetze Anwendung), bedarf einer eingehenden empirischen Überprüfung.[23] Zu klären ist aber nicht nur die Verteilung der Gewinne in Abhängigkeit von der betrieblichen Machtstruktur, sondern auch ihre Entstehung und ihr Umfang. Einflußfaktoren hierfür dürften Wettbewerbsintensität und Effizienz des Unternehmensmanagements sein.

Zweifellos ist der zugrunde liegende statische Ansatz unseres Modells vor allem insofern unbefriedigend, als Veränderungen der Umwelt, insbesondere arbeitssparender technischer Fortschritt, und deren Wirkungen auf das Investitionsverhalten nicht berücksichtigt werden. Die Einbeziehung dieser Gesichtspunkte macht es möglich, die Wirkungsweise und Funktionsfähigkeit mitbestimmter Unternehmen besser als bisher zu beurteilen. Diese wichtigen Fragen sollen in künftigen Untersuchungen geklärt werden.

[23] Ein Vergleich der beiden hier verwendeten Dateien mit unterschiedlichen Betriebsgrößen (und demzufolge z. T. differierender gesetzlicher Regelung) spricht nicht für einen erheblichen Einfluß der konkreten gesetzlichen Regelungen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Adamy, W. / *Steffen*, J. (1985): Handbuch der Arbeitsbeziehungen. Opladen.

Benelli, G. / *Loderer*, C. / *Lys*, Th. (1987): Labor Participation in Corporate Policy-making Decisions: West-Germany's Experience with Codetermination, in: Journal of Business, Bd. 60, S. 553-575.

Brown, J. N. / *Ashenfelter*, O. (1986): Testing the Efficiency of Employment Contracts, in: Journal of Political Economy, Bd. 94, S. 40-87.

Carruth, A. A. / *Oswald*, A. J. (1987): On Union Preferences and Labour Market Models: Insiders and Outsiders, in: Economic Journal, Bd. 97, S. 431-445.

Diefenbacher, H. u. a. (1984): Mitbestimmung. Norm und Wirklichkeit. Frankfurt a. M. / New York.

FitzRoy, F. R. / *Kraft*, K. (1985): Unionization, Wages and Efficiency: Theories and Evidence from the U. S. and West Germany, in: Kyklos, Bd. 38, S. 537-554.

FitzRoy, F. R. / *Kraft*, K. (1987): Efficiency and Internal Organization: Works Councils in West German Firms, in: Economica, Bd. 54, S. 493-504.

Hildreth, C. / *Houck*, J. (1968): Some Estimators for a Linear Model with Random Coefficients, in: Journal of the American Statistical Association, Bd. 63, S. 584-595.

Kirsch, W. / *Scholl*, W. / *Paul*, G. (1984): Mitbestimmung in der Unternehmenspraxis. Eine empirische Bestandsaufnahme. München.

Kraft, K. (1986): Exit and Voice in the Labor Market: An Empirical Study of Quits, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 142, S. 697-715.

MaCurdy, T. E. / *Pencavel*, J. H. (1986): Testing between Competing Models of Wage and Employment Determination in Unionized Markets, in: Journal of Political Economy, Bd. 94, Heft 3, S. 3-39.

Malcolmson, J. M. (1987): Trade Union Labour Contracts, in: European Economic Review, Bd. 31, S. 139-148.

McDonald, I. M. / *Solow*, R. M. (1981): Wage Bargaining and Employment, in: American Economic Review, Bd. 71, S. 896-908.

Meyer, W. (1989): Bestimmungsfaktoren der Tariflohnbewegung. Eine empirisch-mikroökonomische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a. M. / New York (im Erscheinen).

Nutzinger, H. G. u. a. (1987): Mitbestimmung in der Krise. Frankfurt a. M.

Oswald, A. J. (1985): The Economic Theory of the Trade Unions: An Introductory Survey, in: Scandinavian Journal of Economics, Bd. 87, S. 160-196.

Sadowski, D. (1987): Beschäftigungspolitik aus der Sicht der Unternehmen. Plenumsvortrag bei der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik, erscheint in dem von H. *Scherf* herausgegebenen Tagungsband.

Steinmann, H. / *Fees*, W. / *Gerum*, E. (1984): Multinationale Unternehmen und Mitbestimmung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Bd. 54, S. 368-387.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Steinmann, H./*Fees*, W./*Gerum*, E. (1987): Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt und Mitbestimmung, in: *FitzRoy*, F./*Kraft*, K. (Hrsg.): Mitarbeiterbeteiligung und Mitbestimmung im Unternehmen. Berlin/New York, S. 159-172.

Svejnar, J. (1982a): Employee Participation in Management, Bargaining Power and Wages, in: European Economic Review, Bd. 18, S. 291-303.

Svejnar, J. (1982b): Codetermination and Productivity: Empirical Evidence from the Federal Republic of Germany, in: *Jones*, D. C./*Svejnar*, J. (Hrsg.): Participatory and Self-Managed Firms. Lexington, Mass., S. 199-212.

Svejnar, J. (1986): Bargaining Power, Fear of Disagreement, and Wage Settlements: Theory and Evidence from U. S. Industry, in: Econometrica, Bd. 54, S. 1055-1078.

Teschner, E. (1977): Lohnpolitik im Betrieb. Frankfurt a. M./New York.

Vanek, J. (1970): The General Theory of Labor-Managed Market Economies. Ithaca, N. Y./London.

Witte, E. (1980a): Das Einflußpotential der Arbeitnehmer als Grundlage der Mitbestimmung, in: Die Betriebswirtschaft, Bd. 40, S. 3-26.

Witte, E. (1980b): Der Einfluß der Arbeitnehmer auf die Unternehmenspolitik, in: Die Betriebswirtschaft, Bd. 40, S. 541-559.

Witte, E. (1981): Die Unabhängigkeit des Vorstandes im Einflußsystem der Unternehmung, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Bd. 33, S. 273-296.

Witte, E. (1982): Das Einflußsystem der Unternehmung in den Jahren 1976 und 1981, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Bd. 34, S. 416-434.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmenskonzentration: Entwicklungstendenzen und wettbewerbspolitische Implikationen

Von *Franz Xaver Bea*, Tübingen

A. Problemstellung

An den Anfang dieses Referates sollen — der gemeinsamen Fragestellung der Tagung folgend — *zwei Thesen* zu den „Perspektiven nach 40 Jahren" gestellt werden:

1. Es ist eine Tendenz zu einer Unternehmenskonzentration erkennbar, die folgende Merkmale aufweist: *Diversifikation, geringe Bindungsintensität, Internationalisierung*.
2. Diese Art von Unternehmenskonzentration dürfte noch kompliziertere Fragen der *wettbewerbsrechtlichen Erfassung und Beurteilung* aufwerfen, andererseits jedoch zu einer *geringeren Beeinträchtigung des Wettbewerbs* führen, als dies bei den horizontalen Zusammenschlüssen der Fall war und ist.

Die Monopolkommission hat sich in ihrem Hauptgutachten 1982/83 ausführlich mit den *diversifizierenden Unternehmenszusammenschlüssen* beschäftigt.[1] Anlaß für diese Analyse war die Erkenntnis, daß im Zeitraum von 1970 bis 1980 ein relatives Wachstum der anzeigepflichtigen diversifizierenden Unternehmenszusammenschlüsse und damit einhergehend ein relativer Rückgang der allerdings nach wie vor stark dominierenden horizontalen Zusammenschlußarten festzustellen war.[2] In dieses Bild paßt auch die Tatsache, daß der größte

[1] An Anlehnung an die Monopolkommission werden unter diversifizierenden Zusammenschlüssen vertikale, (verbunden und rein) konglomerate und horizontale Zusammenschlüsse mit Produktausweitung verstanden; vgl. Monopolkommission: 5. Hauptgutachten 1982/83, Ökonomische Kriterien für die Rechtsanwendung. Baden-Baden 1984, Tz 697ff. Die Begriffe „Unternehmenszusammenschluß" bzw. „Unternehmenskonzentration" werden in einem weiten Sinne gebraucht, d. h. sie umfassen sowohl kooperative wie auch integrative (Konzerne, Fusionen) Formen von Unternehmensverbindungen. Zu Begriff und Arten der Konzentration vgl. *Pohmer*, Dieter/*Bea*, Franz Xaver: Konzentration, in: *Grochla*, Erwin/*Wittmann*, Waldemar (Hrsg.): Handwörterbuch der Betriebswirtschaft. Stuttgart [4]1975, Sp. 2220ff.

[2] Vgl. Monopolkommission: 5. Hauptgutachten, Tz 697ff.; *Bühner*, Rolf/*Spindler*, Hans-Joachim: Synergieerwartungen bei Unternehmenszusammenschlüssen, in: Der Betrieb, 39. Jg., 1986, S. 601ff., hier S. 601. Für das Jahr 1986 war allerdings eine besonders starke Zunahme der horizontalen Zusammenschlüsse festzustellen (vgl. dazu den Bericht des Bundeskartellamtes über seine Tätigkeit in den Jahren 1985/86, in: Deutscher Bundestag: 11. Wahlperiode, Drucksache 11/554, S. 119).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zusammenschluß deutscher Unternehmungen in der Geschichte der letzten 40 Jahre, die Erweiterung des Daimler-Benz-Konzerns um AEG, MTU, Dornier und MBB, als diversifizierender Zusammenschluß zu werten ist. Auch in den USA läßt sich ein Trend in diese Richtung beobachten, wobei dort den diversifizierenden Unternehmenszusammenschlüssen, insbesondere den rein konglomeraten, ein weit stärkeres Gewicht zukommt. Die Monopolkommission zieht aus dieser Perspektive den Schluß, „daß diesen Konzentrationsarten erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte".[3]

Neben den Veränderungen in der strategischen Ausrichtung von Unternehmenszusammenschlüssen werden auch Tendenzen in deren *organisatorischer Umsetzung* erkennbar, nämlich eine Zunahme lockerer, unter Begriffen wie „Kooperationen", „Koalitionen", „Allianzen" und „Netzwerke" diskutierter Zusammenschlußformen mit geringer Bindungsintensität, wie etwa Joint Ventures, funktionsorientierte Kooperationen sowie langfristige Lieferverträge. Diese lockeren Unternehmensverbindungen sind häufig darüber hinaus noch *international* ausgerichtet.

Ursachen und Wirkungen der beschriebenen Tendenzen sind nun zu untersuchen. Dabei lassen wir uns vom sog. Umwelt-Strategie-Struktur-Paradigma leiten.

B. Entwicklungen im Wettbewerbsumfeld der Unternehmungen

Zu folgenden *Umweltsegmenten* sollen in aller Kürze einige *Hypothesen* formuliert werden: Informationstechnologie, Prozeßtechnologie, Produkttechnologie, Entwicklungs- und Vermarktungszyklen, Globalisierung der Nachfrage, politische Rahmenbedingungen.

I. Entwicklungen in der Informationstechnologie erweitern die Steuerungs- und Koordinationskapazität von Unternehmungen

Fortschritte in der technikgestützten Informationsbeschaffung und -verarbeitung, vor allem aber in der Kommunikationstechnik (z. B. Aufbau weltweiter Datennetze), erlauben eine Erhöhung der Übertragungskapazität und -geschwindigkeit von Informationen und in Verbindung damit nicht nur eine kurzfristigere, sondern auch dezentrale Verfügbarkeit von Informationen.

Die Entscheidung darüber, welche Aufgaben durch die Unternehmung intern wahrgenommen und welche Leistungen über Markttransaktionen und damit extern beschafft werden sollen (vgl. Transaktionskostenansatz), also die Bestimmung der optimalen internen Leistungsbreite und -tiefe, wird durch die informationstechnologischen Entwicklungen ebenfalls tangiert: Auch weniger

[3] Monopolkommission: 5. Hauptgutachten, Tz 707.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

strukturierte und im Zeitablauf instabile sowie nicht leicht bewertbare Aktivitäten können durch Verbesserungen in den Informationsschnittstellen und den Kommunikationsmöglichkeiten aus dem unternehmensinternen Koordinationsverbund ausgegliedert und einer marktbezogenen Koordination überlassen werden.[4] Die enge Einbindung von Lieferanten nicht nur in den Produktionsprozeß bei Just-in-time-Produktion, sondern auch bereits in den Entwicklungsprozeß, ist ein Beispiel für eine zwar marktmäßig organisierte, aber einer unternehmensinternen Abstimmung vergleichbaren Koordination. Erleichtert wird durch informationstechnologische Entwicklungen nicht nur eine Substitution integrierter Aktivitäten durch Kooperationen, sondern generell auch eine regionale Dezentralisierung und damit auch eine stärkere Internationalisierung.

II. Fortschritte in der Prozeßtechnologie ermöglichen eine stärkere Integration bei erweiterter Flexibilität von Fertigungsprozessen

Produktionsprozesse werden mit Hilfe von Informationen gesteuert und koordiniert. Insofern ist es naheliegend, daß Fortschritte in der Informationstechnologie auch wesentliche Neuerungen in der Prozeßtechnologie mit sich bringen. Zu nennen ist vor allem die Entwicklung zu computerunterstützten integrierten Fertigungssystemen (CIM), die sich durch folgende Merkmale auszeichnen:

— hoher Grad der Integration von Funktionen und damit Reduktion von Materialbeständen und Prozeßzeiten (bei Produktentwicklung, Fertigung, Auftragsabwicklung),
— Erhöhung der Flexibilität in bezug auf Leistungsmenge, Leistungsart und Leistungszeit.[5]

Diese Systeme verbessern die Anpassungsfähigkeit an eine differenziertere Nachfrage und erleichtern auch eine (technologiebezogene) Diversifikation. Sie sind jedoch mit einem hohen Investitionsvolumen verbunden. Insbesondere das damit verbundene Risiko läßt sich durch Joint Ventures teilen. Die Automatisierung der Fertigung stellt ferner hohe Anforderungen an Qualität und Zuverlässigkeit von Zulieferern. Da marktliche Transaktionen mit partiellen Unsicherheiten behaftet sind, begünstigt dieser Anspruch die Integration oder Quasi-Integration von Zulieferern — und dies nicht erst in der Produktionsphase, sondern bereits im Stadium der Produktentwicklung.

---

[4] Vgl. *Picot*, Arnold: Kommunikationstechnik und Dezentralisierung, in: *Ballwieser*, Wolfgang/*Berger*, Karl-Heinz (Hrsg.): Information und Wirtschaftlichkeit. Wiesbaden 1985, S. 377ff., hier S. 393ff.

[5] Vgl. *Zahn*, Erich: Produktionstechnologien als Element internationaler Wettbewerbsstrategien, in: *Dichtl*, Erwin/*Gerke*, Wolfgang/*Kieser*, Alfred (Hrsg.): Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Wiesbaden 1987, S. 475ff., hier S. 483f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Entwicklungen in der Produkttechnologie verändern die Branchenstruktur

Insbesondere in entwickelten Ländern ist eine z. T. auf steigende Einkommen, z. T. auf Marktsättigung zurückzuführende Differenzierung der Nachfrage festzustellen. Sie kann zu Verschiebungen in dem für die Erzeugung und Vermarktung einer Produktgattung notwendigen Kompetenzprofil einer Unternehmung und damit schließlich zu einer Änderung der Branchenstruktur führen.[6] Von besonderer Bedeutung sind hierbei Verschiebungen in den für eine Branche erforderlichen technologischen Fähigkeiten. In der Automobilindustrie beispielsweise entwickelt sich die Elektronik zur dominierenden technologischen Kompetenz. Ähnliche Tendenzen sind zu beobachten im Maschinenbau (Einzug der Mikroelektronik), im Finanzdienstleistungssektor (Aufbau eines Allfinanzangebotes und damit Revision der Marktgrenzen zwischen Bausparkassen, Versicherungen und Banken)[7] und im Bereich der Bürokommunikation (Weiterentwicklung der traditionellen Bürotechnik in Verbindung mit der Datenverarbeitung zur Kommunikationstechnik).[8]

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß bei einer die traditionellen Branchengrenzen überschreitenden Entwicklung der Produkttechnologie dem Technologietransfer eine entscheidende Bedeutung zukommt, soweit eine Unternehmung nicht in der Lage ist, die notwendigen technologischen Kompetenzen aus eigener Kraft zu entwickeln. Da sich aber dieser Transfer über den Markt nicht immer effizient gestalten läßt, wird eine Tendenz zur Diversifikation gefördert.

IV. Kürzere Entwicklungs- und Vermarktungszyklen erhöhen Wettbewerbsdruck und Unternehmensrisiko

Die verfügbare Zeit für Forschung, Entwicklung und Vermarktung nimmt vor allem bei hochtechnologischen Erzeugnissen, wie Chips, Automobilen, PC, rapide ab. Vielfältige Ursachen sind dafür verantwortlich: die Differenzierung der Nachfrage, die Marktsättigung, der technische Fortschritt und staatliche Einflüsse. Diese Tendenz löst eine Reihe von Folgewirkungen aus: So ist zunächst einmal festzustellen, daß die Entwicklungskosten und -risiken sprunghaft zunehmen. Dies verlangt sehr häufig eine Risikoteilung durch Koopera-

---

[6] Generell hierzu *Porter*, Michael E.: Competitive Advantage. New York/London 1985, S. 175 und 321; *Kobayashi*, Noritake: Strategic Alliances with Japanese Firms, in: Long Range Planning, 21. Jg., 1988, Nr. 2, S. 29ff.

[7] Vgl. z. B. die Ausdehnung des Geschäftsbereichs der Aachener und Münchener Versicherungsgruppe durch die Übernahme der Bank für Gemeinwirtschaft, die Entwicklung von Wüstenrot zu einem Allfinanzkonzern.

[8] Vgl. z. B. Unternehmensverbindungen von Olivetti mit einer Vielzahl von Unternehmungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik, wie z. B. Hitachi und ATT; *Jowett*, Paul/*Rothwell*, Margaret: The Economics of Information Technology. Houndmills u. a. 1986, S. 75ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

tion. Ein Strahltriebwerk wird niemals mehr von einem einzigen Unternehmen hergestellt werden. Die Verkürzung der Marktzyklen, verbunden mit einem Preisverfall von Produkten oft schon kurz nach der Markteinführung, läßt eine Amortisation der hohen Forschungs- und Entwicklungskosten nur bei einem frühzeitigen und schnell zu hohen Marktanteilen führenden Markteintritt zu. Erreichbar ist dies einmal durch eine Integration von Forschung, Entwicklung, Investitions- und Produktions- sowie Markteintrittsplanung, zum anderen durch eine konzertierte und nicht schrittweise weltweite Vermarktung.

V. Die Chancen aus der Globalisierung der Nachfrage werden durch eine enge Koordination geographisch dezentralisierter Aktivitäten wahrgenommen

Bei Konsumgütern, wie z. B. Konsumelektronik, Uhren, Autos, ist in entwickelten Ländern wie den USA, Europa und Japan eine Angleichung der Präferenzen als Folge eines homogenisierten Lebensstils festzustellen.[9] Sie wiederum dürfte eine Folgeerscheinung der weltweiten Kommunikation sein. Kommen zu einer globalen Nachfrage noch die Kostenvorteile eines frühzeitigen Markteintritts hinzu, wird eine global ausgerichtete Strategie zu einer notwendigen Voraussetzung für den Aufbau bzw. Erhalt einer starken Wettbewerbsposition. In diesem Fall ist „a firm's competitive position in one country ... significantly affected by its position in other countries".[10] Bei der Umsetzung einer solchen Strategie ist eine Tendenz zu einer geographischen Streuung der Funktionen zu beobachten.[11]

VI. Die politischen Rahmenbedingungen fördern eine geographische Dezentralisierung

Tarifäre Handelshemmnisse werden zwar weltweit abgebaut, bei den nichttarifären Hemmnissen ist ein derartiger Trend jedoch nicht eindeutig feststellbar. Eine Konsequenz des nach wie vor bestehenden Protektionismus — auch in entwickelten Volkswirtschaften — ist darin zu sehen, daß Unternehmungen auf wichtigen Märkten Insider sein müssen; dies wiederum ist eine weitere Ursache für eine Dezentralisierung. Weniger entwickelte Länder betreiben gerne eine sog. local-content-Politik und lassen darüber hinaus Verbindungen mit ausländi-

---

[9] Beispiele für Vereinheitlichung des Lebensstils finden sich bei *Ohmae*, Kenichi The Triad World View, in: The Journal of Business Strategy, 7. Jg., 1987, Nr. 4, S. 8 ff.; *Levitt*, Theodore: The Globalization of Markets, in: Harvard Business Review, 61. Jg., 1983, H. 3, S. 92 ff.

[10] Vgl. *Porter*, Michael E.: Competition in Global Industries: A Conceptual Framework, in: *Porter*, Michael E. (Hrsg.): Competition in Global Industries. Boston 1986, S. 15 ff., hier S. 18.

[11] Vgl. ebd., S. 23 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schen Unternehmungen lediglich in Form von Joint Ventures oder von Kooperationen mit noch geringerer Bindungsintensität zu.

C. Konsequenzen für die Unternehmensstrategien

Veränderungen im Wettbewerbsumfeld verändern die Bedingungen für die Wahl von Unternehmensstrategien. Sie begünstigen — wie bereits angedeutet und wie noch näher zu begründen ist — eine Hinwendung zur *Diversifikation.* Dabei dürfte allerdings der unverbundenen, rein konglomeraten Diversifikation eine abnehmende Bedeutung zukommen. Sie birgt nicht nur die Gefahr einer volkswirtschaftlichen Fehlallokation von Ressourcen in sich, sondern ist auch einzelwirtschaftlich i. d. R. als wenig erfolgreich einzustufen.[12]

Ansatzpunkte für eine Diversifikationspolitik mit tragfähigen Synergieeffekten sind im wesentlichen in folgenden beiden *Ausprägungsformen* zu sehen:

1. *Gemeinsame Nutzung von Aktivitäten:* Es besteht hierfür ein Potential in allen Funktionsbereichen (vor allem beim Absatz, der Produktion, der Forschung und Entwicklung, aber auch bei der Beschaffung und der Führung).[13] Als Beispiel sei das Joint Venture zwischen Philips und Siemens zur Entwicklung von Speicherchips genannt.
2. *Kompetenztransfer:* Die Diversifikation erlaubt einen Transfer von Problemlösungsfähigkeiten zwischen den Geschäftseinheiten. Er kann wiederum in allen Funktionsbereichen innerhalb der Wertschöpfungskette stattfinden. Beispiele sind die Kooperationen zwischen Industrieunternehmen und Softwarehäusern (z. B. BMW/Softlab) sowie zwischen Stahlwerken und Maschinenbaufirmen (z. B. Kloeckner/Seitz-Enzinger-Noll).

Sieht man von einer wettbewerberbezogenen Diversifikation (Multipoint Competition)[14] einmal ab, welche wohl primär als positive Begleiterscheinung, nicht als treibende Kraft einer Diversifikationsstrategie zu sehen ist, werden mit diesen beiden Ausprägungsformen folgende *Ziele* verfolgt:

— Ausrichtung auf zentrale strategische Geschäftsfelder statt eines dilettantischen Agierens auf vielen Feldern,
— Ausrichtung auf sich entwickelnde, nicht auf bereits bestehende Märkte,
— Übergang von einer primär wachstumsorientierten, an der Addition von Marktanteilen ausgerichteten und damit eher horizontal bzw. rein konglo-

---

[12] Vgl. *Porter*, Michael E.: Diversifikation — Konzerne ohne Konzept, in: Harvard Manager (1987), H. 4, S. 30ff.; ders.: Competitive Advantage, S. 319; *Möller*, Wolf-Peter: Der Erfolg von Unternehmenszusammenschlüssen, eine empirische Untersuchung. München 1983, S. 98; *Leontiades*, Milton: The Rewards of Diversifying into Unrelated Businesses, in: The Journal of Business Strategy, 6. Jg., 1986, H. 4, S. 81ff., hier S. 82ff.

[13] Vgl. *Porter*: Competitive Advantage, S. 339ff.

[14] Vgl. ebd., S. 353ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

merat geprägten Unternehmensstrategie zu einer an langfristigen Ertragspotentialen orientierten Diversifikationsstrategie.

Die Realisierung einer solchen Diversifikationsstrategie verursacht allerdings auch spezifische *Kosten*. Drei Typen lassen sich unterscheiden:[15]

— Koordinationskosten: Die Nutzung der gepoolten Ressourcen muß ebenso koordiniert werden wie der Wissenstransfer zwischen den Geschäftsbereichen; dabei sind i. d. R. Koordinationswiderstände zu überwinden.
— Kompromißkosten: Die Nutzung einer gepoolten Aktivität, etwa eines gemeinsamen Vertriebssystems, führt i. d. R. dazu, daß die Leistungen nicht gezielt an den Bedürfnissen der einzelnen Einheiten ausgerichtet werden können.
— Flexibilitätskosten: Jede Form des Unternehmenszusammenschlusses führt zu einem Verlust an Entscheidungsautonomie und damit zu einem Rückgang von Flexibilität.

Betrachten wir die Entwicklungen im Wettbewerbsumfeld der Unternehmungen, so ist zum einen festzustellen, daß — wie bereits dargelegt — Veränderungen in der Prozeßtechnologie und der Produkttechnologie die erörterten *Ziele* der Diversifikationspolitik stützen. Auf der anderen Seite ist zu erwarten, daß sich die mit der Implementation einer Diversifikationsstrategie verbundenen *Kosten* (vor allem die Koordinationskosten und Flexibilitätskosten, z. T. auch die Kompromißkosten) durch Fortschritte in der Informationstechnologie und der Prozeßtechnologie reduzieren lassen.

Untersucht man die Konsequenzen der Veränderungen im Wettbewerbsumfeld für Strategien im *internationalen Zusammenhang*, so ist zu erkennen, daß die Aussagen zur Diversifikationsstrategie grundsätzlich auch für globale Märkte gelten. Es ist allerdings auf einige spezifische Tendenzen hinzuweisen: Protektionistische Maßnahmen und die Erkenntnis, daß die weltweite Nutzung komparativer Kostenvorteile bei sich verschärfendem internationalen Wettbewerb zusätzlich gefragt ist, begünstigen eine geographische Dezentralisierung der Wertschöpfungsaktivitäten. Es kann dadurch ein weltweiter Funktionsverbund (Beschaffungs-, Produktions-, Entwicklungs- und Vertriebsverbund) entstehen (vgl. z. B. Computerindustrie, Automobilindustrie, Raumfahrttechnik).

Beobachtungen zeigen, daß eine geographische Dezentralisierung auch zu einer *horizontalen Konzentration* (in allen Wertschöpfungsstufen) führen kann. Gründe dafür sind in der Wahrnehmung von Größenvorteilen und der Risikoreduktion (z. B. gemeinsame Motorenproduktion von Renault, Peugeot/Citroen, Volvo) sowie in der Sicherstellung des Know-how-Transfers (z. B. Rover und Honda für den Bereich der Vertriebsorganisation bzw. Prozeßtechnologie) zu sehen.

---

[15] Vgl. ebd., S. 331 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

D. Organisatorische Umsetzung der Diversifikationspolitik

Wenden wir uns nun der eingangs formulierten These zu, daß Unternehmen die Nutzung von Synergieeffekten bei Diversifikationsvorhaben (aber auch bei horizontalen Zusammenschlüssen) zunehmend weniger aus eigener Kraft oder durch Unternehmenserwerb, sondern durch Organisationsformen zu realisieren versuchen, die eine *Mischung aus marktlicher und hierarchischer Koordination* darstellen.

Zwar ist das Ausmaß dieser sensiblen Art der *kooperativen Unternehmensverbindung* bisher kaum quantitativ nachgewiesen[16] und wohl auch in empirischen Untersuchungen nur beschränkt faßbar (sie stellen z. B. i. d. R. keine Zusammenschlüsse i. S. des GWB dar), doch kann zumindest festgestellt werden, daß lockere Unternehmensverbindungen bei der Planung von Wettbewerbsstrategien, insbesondere im internationalen Kontext, als zunehmend wichtiger werdende Handlungsalternative angesehen werden.[17] Sie dürften sich deshalb zu einem zumindest mittelfristig relevanten Problem für die Wettbewerbspolitik entwickeln. Als Koordinationsinstrumente für die unter Begriffen wie „Netzwerke", „Koalitionen", „Kooperationen" und „Allianzen" beschriebenen Unternehmensverbindungen stehen Minderheitsbeteiligungen, Joint Ventures, langfristige (Lizenz-, Franchising-)Verträge sowie vertragsfreie Vereinbarungen und Verhaltensabstimmungen zur Verfügung.

Synergien durch gemeinsame Wahrnehmung von Aktivitäten sowie Kompetenztransfer lassen sich auch über *integrative Unternehmenszusammenschlüsse* herbeiführen — mit zudem geringeren Koordinationskosten. Auch kann die Gefahr der Erosion der Wettbewerbsposition aufgrund der Aneignung eigener Kompetenzvorteile durch die Kooperationspartner vermieden werden. Die mit Unternehmenszusammenschlüssen beabsichtigte Risikoreduktion läßt sich ferner im Grundsatz auch durch Fremdbezug, *über Markttransaktionen,* erreichen. Die wachsende Bedeutung von Unternehmenszusammenschlüssen mit geringer Bindungsintensität läßt daher vermuten, daß diese Unternehmensverbindungen ein spezifisches Leistungsprofil aufweisen, das sich durch zunehmende Kompatibilität mit dem Wettbewerbsumfeld und der Unternehmenspolitik auszeichnet. Die komparativen Vorteile von lockeren Unternehmensverbindungen haben offenbar an Bedeutung gewonnen, die komparativen Nachteile an Bedeutung verloren.

---

[16] Harrigan weist eine rapide Zunahme von Joint Ventures vor allem bei der Kommunikations-, Finanzdienstleistungs-, Luftfahrt-, Pharma- und Automobilindustrie nach; vgl. *Harrigan*, Kathryn Rudie: Joint Ventures and Competitive Strategy, in: Strategic Management Journal, 9. Jg., 1988, Nr. 2, S. 141 ff., hier S. 143 f.

[17] Vgl. *Contractor*, Farok J. / *Lorange*, Peter: Competition vs. Cooperation: A Benefit / Cost Framework for Choosing between Fully-Owned Investments and Cooperative Relationships, in: Management International Review, Special Issue 1988, S. 5 ff.; *Ghemawat*, Pankaj / *Porter*, Michael E. / *Rawlinson*, Richard A.: Patterns of International Coalition Activity, in: *Porter* (Hrsg.): Global Industries, S. 345 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Lockere Unternehmensverbindungen weisen gegenüber der *Internalisierung* von Funktionen folgende *komparativen Vorteile* auf:[18] Es ist eine punktuelle, auf einzelne Aktivitäten ausrichtbare und damit gezieltere strategische Vorgehensweise möglich. Damit verbunden ist eine Reduzierung des Ressourceneinsatzes sowie des Risikos (Divestmentprobleme bei akquirierten Unternehmungen; Verzettelung der strategischen Ausrichtung). Durch die Konzentration der Unternehmung auf zentrale Kompetenzbereiche steigt die Beweglichkeit. Lockere Allianzen sind auch insofern flexibler, als sie reversibel und modifizierbar sind (keine Ehe mit evtl. Scheidungsproblemen, sondern langfristige Partnerschaft). Sie lassen sich schneller realisieren, da sie dem Autonomiestreben weniger entgegenwirken und infolgedessen geringere Widerstände von Akquisitionskandidaten und protektionistisch eingestellten Ländern hervorrufen.

Gegenüber der *Koordination über Märkte* zeichnen sich lockere Unternehmenszusammenschlüsse durch folgende komparativen *Vorteile* aus: Die Bindungsintensität ist enger, so daß ein gegenseitiger Selbstverstärkungseffekt zu erwarten ist. Da im Rahmen von solchen Unternehmenszusammenschlüssen Vertrauen sukzessive aufgebaut wird, erhöht sich die Bereitschaft zur Risikoübernahme, d. h. zur Vornahme solcher Investitionen, deren Ertrag nicht gesichert und/oder deren spezielle Vorteile für die beteiligten Parteien nicht absehbar sind. Hinzu kommt, daß eine präzisere Abstimmung von Aktivitäten möglich ist sowie die Gefahr (zumindest für einen bestimmten Zeitraum), daß Marktpartner zum Wettbewerber werden, reduziert wird.

Vergleicht man die oben erörterten Entwicklungen im Wettbewerbsumfeld mit den spezifischen Vorteilen von Märkten, kooperativen und integrativen Unternehmenszusammenschlüssen, läßt sich feststellen, daß

— die Zunahme der Kapitalbindung, des Erfolgsrisikos und des Zeitdrucks bei Entwicklungsvorhaben wie auch

— der zunehmende Druck, Wettbewerbsvorteile frühzeitig und langfristig aufzubauen,

gegen Transaktionen über Märkte und für eine gesicherte Verbindung in Form kooperativer bzw. integrativer Unternehmenszusammenschlüsse sprechen. *Kooperative Unternehmenszusammenschlüsse* werden dabei insofern begünstigt, als

— die Verschärfung des Wettbewerbs eine flexible Nutzung komparativer Kostenvorteile erforderlich macht sowie auch

— die zunehmende Variabilität von Marktstrukturen eine höhere Flexibilität verlangt.

---

[18] Vgl. *Porter*, Michael E./*Fuller*, Mark B.: Coalitions and Global Strategy, in: *Porter* (Hrsg.): Global Industries, S. 315ff., hier S. 321ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Hinzu kommt, daß Kooperationen aufgrund protektionistischer Maßnahmen und von Wettbewerbsgesetzen häufig als einzig mögliche Zusammenschlußform in Frage kommen.

E. Wettbewerbspolitische Implikationen

Welche wettbewerbspolitischen Konsequenzen lassen sich nun aus den Entwicklungstendenzen der strategischen Ausrichtung und organisatorischen Umsetzung von Unternehmenszusammenschlüssen ziehen?

Nicht gerechtfertigt ist sicherlich, angesichts dieser Entwicklungen das insbesondere im GWB kodifizierte wettbewerbspolitische Instrumentarium als generell ineffizient zu bewerten. Ebensowenig ist es erlaubt, aus einer Gegenüberstellung von rechtskräftig untersagten und vollzogenen Zusammenschlüssen (von 1974 bis 1985 etwa 1 %)[19] auf ein „krasses Mißverhältnis zwischen Aufwand und Ertrag der Fusionskontrolle"[20] zu schließen. Eine umfassende Analyse der Wirksamkeit des GWB soll auch nicht die Zielsetzung der folgenden Ausführungen sein. Es ist vielmehr die Frage zu prüfen, ob angesichts der beschriebenen Tendenzen eine Verschiebung in der Bedeutung einzelner Prinzipien und Instrumente der Wettbewerbspolitik zu registrieren ist und deshalb deren Ausrichtung eventuell nachjustiert werden müßte.

(1) Eines der zu diskutierenden Prinzipien des Wettbewerbsrechts ist das *Einzelmarktkonzept*. Es besagt, daß die für die Untersagung von Unternehmenszusammenschlüssen zentrale Voraussetzung einer „marktbeherrschenden Stellung" nach § 24 Abs. 1 GWB bzw. einer „überragenden Marktstellung" nach § 22 Abs. 1 Nr. 2 GWB auf einen Einzelmarkt bezogen werden muß. Auch durch die bei der Beurteilung einer überragenden Marktstellung zu berücksichtigenden unternehmensbezogenen Kriterien wie „Finanzkraft" und „Verflechtungen mit anderen Unternehmen" sowie die Vermutungstatbestände des § 23 a Abs. 1 GWB wird dieses Prinzip nicht entscheidend tangiert.[21] Die Problematik des Einzelmarktkonzeptes liegt nun darin, daß Zusammenschlüsse, die zu einer über die Grenzen eines einzelnen Marktes hinausreichenden wirtschaftlichen Macht führen, der Zusammenschlußkontrolle weitgehend entzogen sind.[22] Dies

---

[19] Zu den Daten und deren Interpretation vgl. Monopolkommission: 6. Hauptgutachten 1984/85, Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen. Baden-Baden 1986, Tz 418ff.

[20] *Nagel*, Bernhard: Fusion und Fusionskontrolle, in: *Cox*, Helmut/*Jens*, Uwe/*Markert*, Kurt (Hrsg.): Handbuch des Wettbewerbs. München 1981, S. 331ff., hier S. 353.

[21] Vgl. Monopolkommission: 5. Hauptgutachten, Tz 767-770.

[22] Vgl. *Krüger*, Wolfgang: Ökonomische und rechtliche Probleme bei der Erfassung konglomerater Unternehmenszusammenschlüsse. Frankfurt a. M./Bern 1981, S. 118f. In der Tendenz ähnlich: Monopolkommission: 5. Hauptgutachten, Tz 767ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wirkt sich zum einen auf die Erfassung rein konglomerater Zusammenschlüsse aus. Angesichts der erörterten Entwicklungstendenzen im Wettbewerbsverhalten wesentlich wichtiger erscheint es jedoch, daß nach dem Einzelmarktkonzept solche Zusammenschlüsse, die auf die Errichtung einer überragenden Marktstellung in Zukunftsmärkten abzielen, nicht ausreichend erfaßbar sind. Eine effiziente Wettbewerbspolitik muß aber antizipativ wirken und primär auf die Wettbewerbsdynamik, die Evolution von Branchen, ausgerichtet sein. Dies ist nur möglich, wenn von der engen, auf bestehende Märkte ausgerichteten Perspektive im Rahmen des Einzelmarktkonzepts auf eine stärker ressourcenorientierte Betrachtungsweise übergegangen wird. Hierbei sollte das Augenmerk jedoch nicht vorrangig auf die Erlangung von Marktmacht durch den konzentrierten Einsatz von Ressourcen auf bestehenden Märkten, sondern auf zukünftigen Märkten gerichtet werden.

Eine solche, auf die Funktionsweise sich neu formierender Märkte abstellende Wettbewerbspolitik steht nun allerdings vor dem Problem, daß eine Prognose der langfristigen Marktentwicklung mit sehr großen Unsicherheiten behaftet ist. Vor allem aber kommt dem Verhalten der Marktpartner, d. h. der strategischen Konzeption von in der Entwicklungsphase eines Marktes kooperierenden Unternehmungen, eine entscheidende Bedeutung für die Beurteilung der Wettbewerbswirkungen zu. Die damit verbundenen Schwierigkeiten wären jedoch zumindest dann z. T. reduzierbar, wenn

— zum einen die Beweislast hinsichtlich der Tolerierbarkeit von Zusammenschlußvorhaben stärker von den Kartellbehörden auf die beteiligten Unternehmungen umverteilt würde[23] und

— das Instrument bedingter, an die Auflage einer Realisierung geplanter strategischer Konzeptionen gebundener Genehmigungen[24] auch der Kartellbehörde in erweitertem Ausmaß zugestanden würde.

Daß eine solche stärker situative und prognoseorientierte Beurteilung unter dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit nicht unbedenklich ist und ferner auch Spielräume für z. B. industriepolitisch motivierte dirigistische Maßnahmen eröffnet, darf jedoch nicht übersehen werden. Nicht zuletzt deshalb ist auch die Ministererlaubnis, welche bedingt erteilt werden kann, sehr umstritten.[25]

Daß durch das Einzelmarktkonzept auch die Kontrollierbarkeit rein konglomerater Unternehmenszusammenschlüsse erschwert wird, trifft zwar zu, verliert aber wohl in Zukunft an Bedeutung. Der in der wettbewerbspolitischen Literatur[26] sehr intensiv geführten Diskussion über die aus der großen Finanzkraft rein konglomerater Unternehmungen resultierende Marktmacht

[23] Ebenso *Krüger*, S. 271 f.

[24] Vgl. *Nagel*, S. 356 f.

[25] Vgl. *Herdzina*, Klaus: Wettbewerbspolitik. Stuttgart [2]1987, S. 216 ff.

[26] Vgl. z. B. Monopolkommission: 5. Hauptgutachten, Tz 732, 786 ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

und insbesondere die hiermit verbundenen Marktzutrittsschranken für potentielle Wettbewerber liegt u. E. eine Überbewertung der Effizienzvorteile einer rein konglomeraten Diversifikation zugrunde. Ein ausschließlich finanziell fundierter Zusammenschluß ist nur selten ein wirksames Diversifikationsinstrument. Mit zunehmender Effizienz von Kapitalmärkten wird es schwieriger, relative Informationsvorteile zu nutzen und aus der Akquisition an der Börse unterbewerteter Unternehmungen finanzielle Vorteile zu ziehen. Darüber hinaus verliert das Argument der Nutzbarkeit finanzieller Synergien bei rein konglomeraten Unternehmenszusammenschlüssen auch dadurch an Bedeutung, daß „die Geld- und Kapitalmärkte bereit und in der Lage sind, jede aussichtsreiche Unternehmensstrategie zu finanzieren; kleine und mittlere Betriebe brauchen keine vor Liquidität strotzende Konzernmutter mehr... In der Tat setzt sich mehr und mehr die Einsicht durch, daß ein Unternehmen nicht ohne branchenspezifische Kenntnisse und Erfahrungen geführt werden kann."[27]

Daß sich rein konglomerate Zusammenschlüsse auch unter einzelwirtschaftlichen Gesichtspunkten zunehmend als ineffizient herausstellen, bedeutet jedoch nicht, daß in Zukunft auf sie verzichtet wird. Die Motivation dazu dürfte vor allem im Streben nach einem Zuwachs an Einkommen, Macht, Prestige und vor allem an Sicherheit für die Unternehmensführung zu finden sein. Daß diese Intentionen zumindest aus Gründen der gesamtwirtschaftlichen Effizienz nicht wünschenswert sind, liegt auf der Hand. Ein Ansatzpunkt für eine zusätzliche Behinderung solcher rein konglomerater Diversifikationen ist nicht so sehr in einem — analog dem Kartellrecht — grundsätzlichen Zusammenschlußverbot mit engen Ausnahmeklauseln zu sehen.[28] Angemessener, den Gestaltungsspielraum der Unternehmungen weniger einengend, dürfte eine Ausweitung von Entflechtungsauflagen sein. Werden die am Zusammenschluß beteiligten Unternehmen verpflichtet, innerhalb eines Zeitraums Unternehmenseinheiten zu veräußern („cap and spin-off" approach),[29] so wird dies vor allem zu einem Divestment mit den Kernbereichen der beteiligten Unternehmungen nicht verbundener Geschäftsbereiche führen.

(2) Es ist nun auf die wettbewerbspolitische Würdigung *kooperativer Formen von Unternehmensverbindungen* einzugehen. Grundsätzlich haben Kooperationen wohl „ein schwächeres Marktgewicht als ein einheitliches Unternehmensgebilde mit gleichen Marktanteilen ... Sie stehen ständig unter dem Austritts- oder Auflösungsdruck ihrer Mitglieder. Wegen dieser Labilität und wettbewerbli-

---

[27] *Porter*: Diversifikation, S. 37.

[28] Vgl. *Zohlnhöfer*, Werner / *Greiffenberg*, Horst: Neuere Entwicklungen in der Wettbewerbstheorie: Die Berücksichtigung organisationsstruktureller Aspekte, in: *Cox* u. a. (Hrsg.), S. 79ff., hier S. 97f.; *Schmidt*, Ingo: Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Stuttgart ^{2}1987, S. 297.

[29] *Krüger*, S. 279.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

chen Empfindlichkeit hat die Kooperation auf die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs einen geringeren Einfluß als konzentrative Gebilde."[30] Lockere Unternehmensverbindungen sind insofern auf Flexibilität hin ausgerichtet, auf Zeit angelegt und beinhalten deshalb ein Potential für eine Änderung und nicht für eine Verfestigung von Marktstrukturen:

Für die langfristige Lebensfähigkeit einer Branche ist ein ausgewogenes Verhältnis von Unternehmungen mit unterschiedlichen Kompetenzschwerpunkten[31] erforderlich. Diesen unterschiedlichen Rollen von Unternehmungen in einer Branche kommt eine für die Branchenentwicklung synergetische Funktion zu. Da sich jedoch im Evolutionsprozeß einer Branche die Gewichte der erforderlichen Kompetenzen verschieben, kann sich ein Netzwerk von mehr oder weniger stark verbundenen Unternehmungen mit komplementären Kompetenzen schneller und effektiver an diese Entwicklung anpassen als ein voll integriertes Unternehmen.

Daß Kooperationen oft als Durchgangsstadium zu festeren Verbindungen dienen, widerlegt diese Argumentation nicht und ist zudem wohl nicht selten darin begründet, daß eine Legalisierung der Kooperation am Kartellrecht oder an der Aufsichtspraxis der Kartellbehörden scheitert.[32] Insofern ist zu fordern, daß rechtliche Regelungen, die Kooperationen zugunsten von Unternehmenszusammenschlüssen mit fester Bindungsintensität tendenziell erschweren, revidiert werden.[33]

(3) Eine wettbewerbspolitische Bewertung der *internationalen Ausrichtung* der Diversifikationspolitik legt den Schluß nahe, daß die Perspektive der nationalen Wettbewerbspolitik nicht an den Landesgrenzen enden kann. Dies ist wohl allgemeiner Konsens. Allerdings ist es illusorisch, davon auszugehen, daß der Arm der deutschen Wettbewerbspolitik so weit reichen könnte (bzw. sollte), daß wettbewerbsschädliches Verhalten deutscher Unternehmungen auf Auslandsmärkten bzw. ausländischer Unternehmungen, welche mittelbar die Wettbewerbsbedingungen im Inland beeinflussen, erfaßt wird.[34] Der Ansatzpunkt für eine effiziente Wettbewerbspolitik im internationalen Rahmen kann nur in einer stärkeren Kooperation der beteiligten Staaten bestehen mit der

---

[30] *Benisch*, Werner: Kooperationserleichterungen und Wettbewerb, in: *Cox* u. a. (Hrsg.), S. 399ff., hier S. 412.

[31] Vgl. *Miles*, Raymond E./*Snow*, Charles C.: Organizations: New Concepts for New Forms, in: California Management Review, 28. Jg., 1986, Nr. 3, S. 62ff.

[32] *Benisch*, S. 413.

[33] Vgl. dazu das sog. Konzentrationsprivileg bei Gemeinschaftsunternehmen, dessen Geltungsbereich nach einem neueren BFH-Urteil allerdings umstritten ist. Siehe den Bericht des Bundeskartellamtes, S. 24f. und *Steindorff*, Ernst: Wettbewerb durch Gemeinschaftsunternehmen, in: Betriebs-Berater, Beilage 1 zu Heft 8/1988.

[34] Vgl. *Hölzler*, Heinrich: Die Wettbewerbsproblematik multinationaler Unternehmen, in: *Cox* u. a. (Hrsg.), S. 457ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zielsetzung, verbindliche Mindeststandards für wettbewerbsverträgliches Verhalten festzulegen und in der nationalen Rechtsordnung bzw. in internationalen Verträgen zu verankern. Daß dies möglich ist, wenn ein ausreichender Einigungsdruck besteht, zeigen die Doppelbesteuerungsabkommen im internationalen Steuerrecht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Greift der weltweite Wandel der Führungsfaktoren auf die deutsche Unternehmensordnung über — wann und wie?

Von *Gerhard Mensch*, München

A. Überblick

Meine Antwort aus post-schumpeterscher Perspektive lautet: Ja, jetzt, durch den Integrations-Schub und den Innovations-Schub, die „Freiere Bahn den Tüchtigeren" eröffnen.

Der Integrationsdruck in den Weltmärkten, besonders in den Euromärkten für Geld, Kapital, Waren und Dienste, setzt in allen Ländern, nicht nur in der Bundesrepublik, die Wirtschaftsordnungen unter Anpassungszwang. Ein Kraftfeld ist die Angleichung der nationalen Unternehmensordnung über internationale Abmachungen, ein anderes Kraftfeld ist die Umsetzung neuer Informations- und Kommunikationstechniken und Führungsverfahren in die Führungsfaktoren der Unternehmungen: Strategien, Steuerung, Struktur. Aus post-schumpeterscher Sicht schaffen Integrations- und Innovations-Schub einen „Opportunitäts-Stoß" für „dynamische Unternehmer" und „neue Produkte und Produktionsweisen" sowie für „neue Kombinationen" von Unternehmungen und Führungssystemen. Aus dieser Sicht gewinnt der „Prozeß der kreativen Zerstörung" an Tempo, und es gilt dabei, die Auswirkungen auf die beiden Eckpfeiler unserer sozialer Marktwirtschaft auszubalancieren: möglichst geringe Angleichungsopfer bei der erreichten Sozialbindung und möglichst große Verbesserungen bei den Chancen zur Kapitalbildung. Aus dieser Sicht muß also das ordnungspolitische Hauptaugenmerk in den nächsten Jahren auf der Steuerpolitik und der Öffnung des Kapitalmarktes für Investivkapital für kleine und mittlere, besonders für innovative und dynamische Unternehmen liegen.

Daran gibt es kein Vorbei. Denn der Entwicklungsdruck wird durch international wirksame Faktoren umgesetzt, nämlich die Führungsfaktoren Strategiensetzung, Steuerung des Mitteleinsatzes und Strukturierung der Abläufe im Rahmen der von den international operierenden Unternehmensleitern gewählten speziellen Unternehmensordnung für ihre Unternehmungen. Dabei mögen die in einem Lande gewählte Satzung und das Regelsystem formell mit der geltenden Unternehmensordnung in Einklang stehen; sollten sich daraus materielle Hindernisse für innovatives Verhalten oder dynamisches Wachstum ergeben, so werden die „schumpeterschen" unter den Unternehmern den internationalen Spielraum in ihren Führungssystemen zu nutzen wissen und

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Aktivitäten und Allokationen danach disponieren, während die anderen Unternehmer erst einmal eine Standortdiskussion vom Zaune brechen werden — und der potentiellen Importkonkurrenz signalisieren werden, wo Marktanteile leicht zu haben sind, weil die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmungen wegen Defiziten in der Führungspyramide System, Strategie, Steuerung und Struktur offenbar eingeschränkt zu sein scheint.

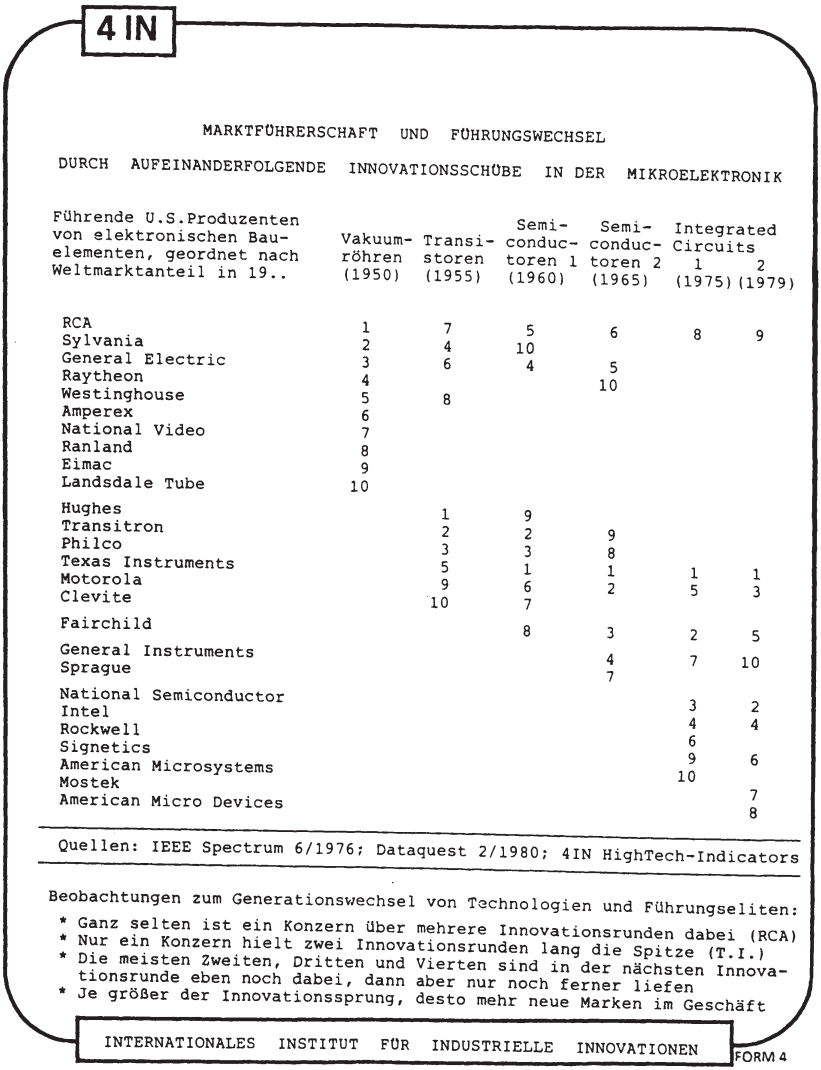
Aus post-schumpeterscher Sicht spielen die Führungsfaktoren eine entscheidende Mittler- oder Katalysatorenfunktion sowohl im Tugendkreis des gelungenen Chancen-Managements, das im nationalen oder internationalen Kontext Erfolg zeitigt, wie auch im Teufelskreis des Mißmanagements, das zu einer Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen und zum Verpassen der gegebenen Chancen führt. So wie, frei nach Lessing, der Schritt vom Erhabenen zum Lächerlichen nur ein ganz kleiner ist, so liegen im Regelkreis von System, Strategie, Struktur und Steuerung Tugend und Teufel ganz nahe beieinander, weil der vorstoßende und nachziehende (schumpetersche) Wettbewerb ein hohes Maß an Unsicherheit mit sich bringt. In dieser Entwicklungsphase ist der Wechsel der zu steuernden, zu strukturierenden und zu systematisierenden Elemente der Normalzustand, während Zeitabschnitte ohne wesentliche Veränderungen geradezu den Ausnahmezustand darstellen. Bei solchen Marktturbulenzen laufen auch gut getrimmte Schiffe leicht aus dem Ruder, weil selbst die beste Führungsmannschaft aus Kapitän, Steuermann und Navigator die Brecher nicht berechnen kann, wenn die Winde drehen.

Eine Illustration der Marktturbulenzen, mit denen die Unternehmungsführung zu kämpfen hat, gibt Abbildung 1.

Die Abbildung illustriert die sprunghaften Entwicklungen in den Teilmärkten und Techniklinien der Halbleiterindustrie zwischen 1950 und 1980. In sechs Übergangsphasen werden die Marktanteile der zehn führenden Unternehmen durch Rangzahlen von eins bis zehn dargestellt. Zum Beispiel waren 1950 die drei Marktführer in der damals herrschenden Vakuumröhrenindustrie RCA, Sylvania und General Electric. Fünf Jahre später, nach der Basisinnovation Transistor, lagen diese drei auf Platz 4, 6 und 7 abgeschlagen und waren nach zwei weiteren Schüben von Verbesserungsinnovationen weiter abgeschlagen und nach der zweiten Innovationswelle in der Basistechnologie Integrated Circuits (Microchips) bald ganz weg vom Fenster.

Die neue Generation der marktführenden Unternehmen demonstriert sowohl das Abhängen der früheren Marktführer in der älteren Technik als auch den Führungswechsel im Oligopol infolge der Serien von Verbesserungsinnovationen in der neuen Techniklinie. Durch perfekte Beherrschung der Führungsinstrumente Technologie-Strategie, Leistungs-Struktur, Mittel-Steuerung und System-Anpassung konnte Texas Instruments 20 Jahre lang die Spitzenposition im Innovations- und Verkaufswettbewerb halten. Auch andere Rivalen, alte (Motorola und Fairchild) und junge (Intel und National Semiconductors)

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



4 IN

MARKTFÜHRERSCHAFT UND FÜHRUNGSWECHSEL

DURCH AUFEINANDERFOLGENDE INNOVATIONSSCHÜBE IN DER MIKROELEKTRONIK

Führende U.S.Produzenten von elektronischen Bauelementen, geordnet nach Weltmarktanteil in 19..	Vakuumröhren (1950)	Transistoren (1955)	Semiconductoren 1 (1960)	Semiconductoren 2 (1965)	Integrated Circuits 1 (1975)	Integrated Circuits 2 (1979)
RCA	1	7	5	6	8	9
Sylvania	2	4	10			
General Electric	3	6	4			
Raytheon	4			5		
Westinghouse	5	8		10		
Amperex	6					
National Video	7					
Ranland	8					
Eimac	9					
Landsdale Tube	10					
Hughes		1	9			
Transitron		2	2	9		
Philco		3	3	8		
Texas Instruments		5	1	1	1	1
Motorola		9	6	2	5	3
Clevite		10	7			
Fairchild			8	3	2	5
General Instruments				4	7	10
Sprague				7		
National Semiconductor					3	2
Intel					4	4
Rockwell					6	
Signetics					9	6
American Microsystems					10	
Mostek						7
American Micro Devices						8

Quellen: IEEE Spectrum 6/1976; Dataquest 2/1980; 4IN HighTech-Indicators

Beobachtungen zum Generationswechsel von Technologien und Führungseliten:

* Ganz selten ist ein Konzern über mehrere Innovationsrunden dabei (RCA)
* Nur ein Konzern hielt zwei Innovationsrunden lang die Spitze (T.I.)
* Die meisten Zweiten, Dritten und Vierten sind in der nächsten Innovationsrunde eben noch dabei, dann aber nur noch ferner liefen
* Je größer der Innovationssprung, desto mehr neue Marken im Geschäft

INTERNATIONALES INSTITUT FÜR INDUSTRIELLE INNOVATIONEN FORM 4

Abbildung 1

konnten Spitzenpositionen (zweite, dritte und vierte Plätze) über Jahre hin halten. Andere Mitwettbewerber hingegen kamen und gingen (Clevite, American Microsystems), „von Brechern hinweggespült", als „die Winde des Wechsels drehten". Heute kämpft Texas Instruments mit dem „Untergang".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Abbildung 1 verdeutlicht, daß der Wechsel in der Marktführerschaft auch einen Führungswechsel in den Faktoren Strategie, Struktur, Steuerung und System impliziert und, wichtiger noch, daß mit dem erkennbaren Generationswechsel der Technologien auch ein Generationswechsel und Ablösungsprozeß in den Führungseliten verbunden ist. Das ist das Normale in einer Welt und einer Phase, wo kumulierte Verursachung einen Innovations-Schub und einen Integrations-Schub zugleich ins Rollen gebracht hat.[1]

Aus post-schumpeterscher Sicht muß man unterscheiden zwischen harten Kausalfaktoren (starken Determinanten) und weichen (schwachen). Aufgrund praktischer und empirischer Erfahrungen[2] lassen sich als Thesen formulieren:

1. Autonome oder extern auferlegte Änderungen in der Unternehmensordnung sind schwache Determinanten.

   Trotzdem sind sie es wert, beachtet zu werden, siehe Teil B.

2. Autonome Technikänderungen (Durchbrüche oder gar Innovations-Schübe) werden erst dann zu starken Determinanten, wenn sie von geeigneten Führungskräften durchgesetzt werden (harte Ko-Determinanten), wohingegen sie verpuffen können und keinen Investitions- und Wachstumsstoß erzeugen, wenn die Chancen in die Führungsgewalt von „Weltmeistern im Weitermachen" (H. J. Wehrhahn) gelangt waren, die sie vertun, weil sie es unterlassen, das Richtige am heimischen und ausländischen Markt zu unternehmen (weiche Ko-Determinanten).

   Den Unterschied zwischen gutem Chancen-Management und weniger gutem bis schlechtem zeigt Teil C.

B. Reform-Impulse

Die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird in den meisten Industrieländern diskutiert — überall verbunden mit einer Art von Standortdiskussion, in der sich vor allem die „nicht-schumpeterschen" Unternehmensleiter (Angestellte) über ungünstige heimische Rahmenbedingungen beklagen.

---

[1] In meinem Buch: Das technologische Patt — Innovationen überwinden die Depression. Frankfurt 1975, habe ich aufgrund post-schumpeterscher Diagnosekonzepte vorausgesagt, a) daß die deutsche Wirtschaft vor einem Jahrzehnt mit depressiv niedrigen Wachstumsraten stehe und b) daß ab 1984 ein neuer Schub von Basisinnovationen einen progressiven Strukturwandel mit extra Wachstumsimpulsen bringe. Im Winter 1987/88 konnte ich deshalb ergänzen, daß der Crash keinen Einbruch, sondern eine Stabilisierung des Wirtschaftsprozesses bringen wird.

[2] Als Leiter des Forschungsprogramms Innovation und Strukturwandel am Internationalen Institut für Management, Berlin, 1971-80, habe ich mit meinen Mitarbeitern 64 Industrieunternehmen bei Innovations- und Markterschließungsprozessen begleitet.

1980-86 habe ich als Professor für Unternehmensführung an der Case Western University und als Leiter des Innovations-Management-Programmes mit über 60 Sponsor-Firmen zusammengearbeitet, davon die Hälfte US-Multis mit deutschen Töchtern und ein Viertel US-Töchter deutscher Multis.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

In den USA sind dies die Befürworter der neuen Handelsgesetze mit stark protektionistischem Einschlag.

In Österreich und der Schweiz, Nicht-Mitgliedsländern in der unmittelbaren Nachbarschaft der europäischen Binnenmarktintegration, wird zur Zeit die gesamte Palette der rechtlichen Rahmenregelungen, die den Codex der österreichischen bzw. schweizerischen Unternehmensordnung bilden, kritisch geprüft. Der Berner Bundesrat prüft alle Rechtsnormen und insbesondere die Reformvorschläge des Schweizer Aktienrechts nach dem Kriterium der „Europafähigkeit". Darunter wird ein hoher Anspruch an wirtschaftliche Leistungskraft verstanden, explizit: „überdurchschnittliche Wettbewerbsfähigkeit". Dies ist eindeutig ein schumpeterianisches Qualitätskriterium. Es unterscheidet zwischen förderlichen Rahmenbedingungen in der Unternehmensordnung zugunsten innovativer, dynamischer Unternehmungen einerseits und stützenden, schützenden Rahmenbedingungen für „stütz- und schutzbedürftige" Unternehmen andererseits.

Nach diesen Kriterien könnte man auch die diversen Reformideen und Vorschläge einordnen, die in der Bundesrepublik vorgestellt worden sind. Am interessantesten sind die, die es den Gründungsunternehmungen und den Schwellenunternehmungen, die durch eine bessere Unternehmensform sprunghafte Entwicklungen nehmen könnten, zum Beispiel durch Umwandlung in eine Aktiengesellschaft, ermöglichen sollen, die Weltmarktunsicherheiten besser zu meistern durch a) teilweise Ausgliederung der unternehmerischen Haftung, die das Eigenkapital übersteigt, und b) durch Stärkung der Eigenkapitalbasis nach einem Investitions-Stoß, der das Unternehmen in neuem rechtlichen Gewande auf ein höheres Tüchtigkeits- und Leistungsniveau bringt.

Der Referent hat 1986/87 als Mitglied der Stuttgarter Kommission „Zweiter Börsenmarkt" die Palette der Vorstellungen und Vorschläge kennengelernt, die zum Ziel haben, über Gesetzesänderungen oder Ausnutzung der vollen Vertragsfreiheit im Rahmen der Normenkontrolle eine graduelle Verbesserung der deutschen Unternehmensordnung zu bewirken. Von besonderem Interesse erscheint dabei die zweite Art von Vorstellungen: wie durch Verzicht auf gesetzgeberische Maßnahmen, aber mit moderner Ausdifferenzierung der Kapitalmarktinstrumente, -segmente und -handelsverfahren eine Versorgung der kleinen und mittleren Unternehmen, insbesondere der jungen, technologiebasierten, erfolgen könne. In diesem Zusammenhang sind weite Spielräume für finanzierbare und auch handelbare Unternehmensbeteiligungsformen und -titel identifiziert worden, die für den börslichen Freiverkehr durchaus geeignet erscheinen — so daß keine Änderung der Rechtsnormen, sondern nur eine Zulassung von Abweichungen von einer bisher bundesweit einheitlichen Börsenpraxis nötig wäre — was in der Hand und Macht der privaten Organisatoren der Börsengeschäfte läge.

Aus post-schumpeterianischer Warte kann man deshalb zwei ordnungstheoretische bzw. ordnungspolitische Sätze wagen:

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

These 1: Im Lichte der Erkenntnis, daß autonome bzw. exogene Änderungen der deutschen Unternehmensordnung allenfalls schwache Determinanten der Wettbewerbsfähigkeit, insbesondere der „überdurchschnittlichen Wettbewerbsfähigkeit", auf turbulenten Märkten darstellen, sollte man vor allem an die vorhandenen Möglichkeiten selbst-organisatorischer Verbesserungen der Kapitalmarkteffizienz und der Öffnung des Kapitalmarktes für kleine und mittlere Unternehmen denken, wenn man den jetzt laufenden Integrations-Zug und die Pioniergelegenheiten im angelaufenen Innovations-Schub nicht verpassen will.

These 2: Die unternehmerischen Führungsfaktoren sind harte Kausalfaktoren (starke Verursacher) von Wachstum und Wertschöpfung in internationalen Märkten. Also muß man die Qualität der Ordnungspolitik in den kommenden Jahren daran messen, wie es ihr gelingt, ihren Teil dazu beizutragen, daß möglichst viele deutsche Unternehmen hierin ertüchtigt werden.

Abbildung 2 stellt den Kausalzusammenhang zwischen den harten und weichen Kausalfaktoren, die auf die deutsche Unternehmensordnung einwir-

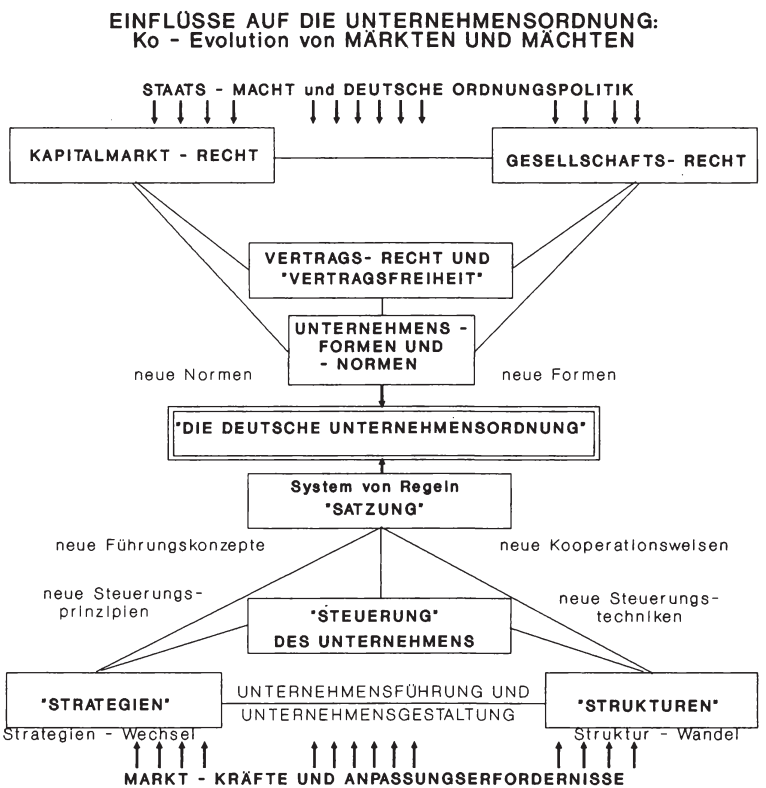


Abbildung 2

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ken, schematisch dar — wobei die post-schumpeterianische Systemthese lautet: die „top-down forces" sind — abgesehen von Fällen ‚höherer Gewalt' — schwache Determinanten im Vergleich zu den viel stärkeren „bottom-up forces".

Neue Normen und neue Unternehmensformen bringen zunächst wenig Wirkung in einer Wirklichkeit, in der selbst im Bereich der straff formulierten Normierung, nämlich im Geltungsbereich der Aktienrechtsvorschriften, eine große Kluft zwischen Vorschrift und Befolgung herrscht. Ich zitiere dazu einen der führenden Aktienrechtskommentare:

„Von der gesetzlichen Ordnung kann die wirkliche Gestaltung der Machtverhältnisse innerhalb der Gesellschaft erheblich abweichen. Das zeigt sich schon bei der für das deutsche Recht typischen Aufteilung der Leitungs- und Kontrollfunktion auf Vorstand und Aufsichtsrat. Die Trennung der zwei Aufgabenbereiche ist zwar zwingend vorgeschrieben, ihre Umsetzung in die Wirklichkeit aber ist jedoch nicht sanktioniert. Das Verhältnis der Verwaltungsorgane zueinander sieht deshalb in der Praxis häufig anders aus als es der Vorstellung des Gesetzgebers entspricht. Gleiches gilt für den Einfluß der Hauptversammlung auf den Vorstand, insbesondere bei Vorhandensein eines Mehrheitsaktionärs ... Die rechtlichen und tatsächlichen Einflußmöglichkeiten stimmen demnach bei der AG vielfach nicht überein".[3]

Wenn also schon im Bereich der zwingenden Vorschriften oft die Übereinstimmung zwischen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nicht gegeben ist, um wieviel weniger dürfte dies in den Bereichen der Unternehmensordnung der Fall sein, in dem größere Vertragsfreiheit, größere Wahlmöglichkeiten für steuerliche Konsequenzen und größere Wahlmöglichkeiten des Ausweichens vor arbeitsmarktrechtlichen, kartellrechtlichen usw. Vorschriften gegeben sind — Möglichkeiten, die für international operierende Firmen typisch sind.

Abbildung 2 zeigt, wie das selbstbestimmte Regelwerk der Führungsfaktoren System, Steuerung, Strategie und Struktur als „intermediäre Kausal-Schicht" alle Schnittstellen besetzt hält, an denen sich der Markt- und Technikwandel manifestiert: als Anpassungserfordernisse, die

— Strategien-Wechsel,
— Struktur-Wandel im Unternehmen,
— neue Steuerungsprinzipien und -verfahren und
— neue Führungskonzepte und Kooperationsweisen

notwendig machen.

Dieses Schema erlaubt es, den Wandel der Unternehmensordnung im Spannungsfeld von Staatsmacht und Marktkräften als eine Ko-Evolution von Märkten und Mächten zu analysieren, wobei schumpetersches Gedankengut mit den Vorstellungen der meisten Ökonomen harmonieren dürfte, daß in

[3] *Geßler / Hefermehl / Eckardt / Kropf:* „Aktiengesetz Kommentar", Bd. II. München 1974, S. 10-12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

offenen Verkehrswirtschaften die Marktkräfte das Übergewicht innehaben — jedenfalls auf Dauer in Friedenszeiten.

Damit komme ich zur Beantwortung des ersten Teils der Titelfrage: „Greift der weltweite Wandel der Führungsfaktoren auf die deutsche Unternehmensordnung über?"

Meine Antwort, basierend auf den post-schumpeterschen Ordnungsvorstellungen, die an Spitzenleistungen und überdurchschnittlicher Wettbewerbsfähigkeit orientiert sind, und basierend auf den nachstehend präsentierten praktischen Erfahrungen in deutschen und amerikanischen multinationalen Unternehmen — als Mitglied des Board of Directors wie als Kontrakteur —, ist ein eindeutiges Ja!

Ja, die internationalen Marktkräfte schlagen auf die nationalen Unternehmensregeln durch — und zwar beschleunigt durch den Integrations-Schub in den relevanten Märkten und durch den Innovations-Schub. Dieser bringt nicht nur neue Informationstechniken, die die Führung internationaler Unternehmensverbünde wesentlich erleichtern, sondern viele Gelegenheiten für Produktinnovationen, die Pioniergewinnchancen den Unternehmensleitungen eröffnen, die das Wertschöpfungspotential zu ergreifen vermögen.

C. Der unternehmerische Gestaltungsraum — und Indikatoren für gute und schlechte Unternehmensführung

Die Unternehmensleitung hat die Aufgabe, im Rahmen der von ihr gewählten, speziellen Ordnung des eigenen Unternehmens durch Gestaltung der Führungsfaktoren den Unternehmenszweck zu erfüllen und die Unternehmensziele zu erreichen. Wenn dies nur mit Umordnung zu bewerkstelligen ist, dann wird das Umordnen der eigenen Unternehmensordnung ebenfalls zu einer Führungsaufgabe; wenn der nationale Rahmen dafür zu eng sein sollte, muß auch die Reformbemühung zu den Aufgaben verantwortlicher Unternehmensführer gezählt werden, z. B. bei den Unternehmenssteuern.

Abbildung 2 illustriert, daß dieser „bottom-up process" der dominierende ist. In diesem Abschnitt will ich zeigen, wieso das so ist.

Der Grund ist mit Konzepten der Kontinuität nur schlecht, mit Konzepten der Diskontinuität recht gut zu beschreiben, und Schumpeter war, das ist in diesem Kreise wohlbekannt, der Stammvater der volkswirtschaftlichen Diskontinuitätstheorie. Die post-schumpetersche Diskontinuitätstheorie benutzt „tiefe Modelle", die auf Management Science basieren, für die mikroökonomische Analyse von Diskontinuität, wobei als Postulat gilt, daß diese Art Mikrofundierung mit den positiven und normativen Elementen der Betriebswirtschaftslehre in Einklang stehen muß und sie nicht, wie andere Denkschulen, gröblich verletzen darf.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Grund für den beherrschenden Einfluß der Führungsfaktoren ist der, daß bei kontinuierlichen Verhältnissen die Führungsgruppe eigentlich schlafen gehen kann, nachdem sie die Führungsfaktoren richtig eingestellt hat — wobei ich das Bild des Nachtseglers vor gutem Wind bzw. des auf Autopilot eingestellten Jumbojets bei günstigem Wetter vor Augen habe. Durch richtige Einstellung der Führungsfaktoren sind die Leitwerke im Regelkreis so gestaltet, daß keine Schnittstellenprobleme ungelöst sind, also außerhalb der selbstorganisatorischen Konzertierung bleiben.

Und wenn Diskontinuitäten auftauchen, dann erweisen sich auch wieder die Führungsfaktoren als Hauptkausalfaktoren der Beherrschung der Lage, weil durch rechtzeitige Lösung der auftauchenden Schwierigkeiten vermittels konzertierter Lösung der Schnittstellenprobleme Makro-Kontinuität der Gesamtunternehmung hergestellt wird, indem die Strategie angepaßt, die Strukturen neu formiert, die Steuerung passend eingestellt wird; das heißt, indem das Führungspersonal auf erhöhte Aktivität umschaltet und korrespondierende Maßnahmen trifft.

In einem gut geführten Unternehmen, zum Beispiel der MAN, wird diese Führungsaufgabenfülle als der unternehmerische Gestaltungsraum abgebildet, in dem die zu lösenden Schnittstellenprobleme Produkte/Märkte, Personal/

Der unternehmerische Gestaltungsraum

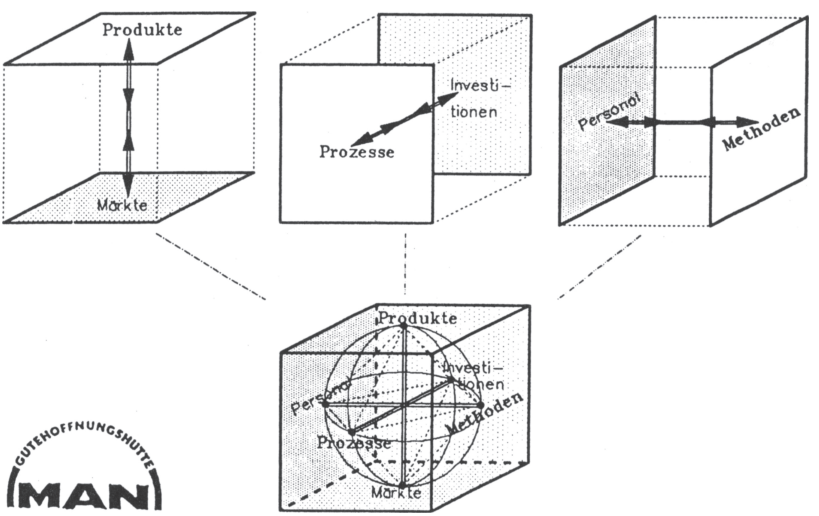


Abbildung 3

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

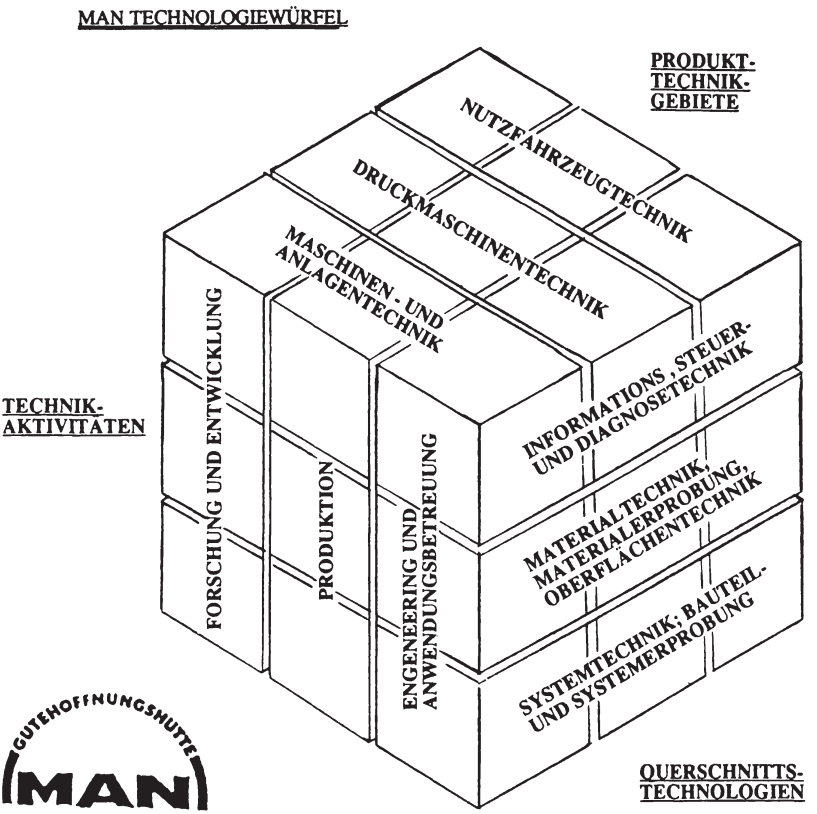


Abbildung 4

Führungsmethoden und Prozesse/Kapitaleinsatz in einem Würfel integriert werden.[4]

Die Abbildung 3 symbolisiert also die innere Integration (Konzertierung) der diversen Schnittstellenprobleme. In einem gut geführten Unternehmen sind nicht nur diese Schnittstellenprobleme als Teilprobleme rechtzeitig gelöst, sondern die Teillösungen entsprechen einander in funktionaler Ordnung (Korrespondenz). Die Korrespondenz wiederum ist eine Eigenschaft guter Unternehmensführung, die als ganzheitliche Eigenschaft (Führungsqualität) auf verschiedene Weise symbolisiert werden kann. Bei der MAN benutzt man das Bild des wohl gefügten Würfels, zum Beispiel auch für die Abbildung der

[4] Der Verfasser dankt Herrn Dr. G. Schmidt, Vorstandsmitglied der MAN AG, für die freundliche Zustimmung zur Verwendung seiner Darstellungen für diesen Vortrag.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

inneren Integrationsgüte der Technikaktivitäten, Produkt/Markt-Segmente und Querschnitts-Technologien mit den klassischen betrieblichen Funktionsbereichen F&E, Fertigung, Absatz usw. (siehe Abbildung 4).

Eine alternative Form der Analyse und Darstellung der Korrespondenz der verschiedenen Führungsfaktoren haben meine Mitarbeiter und ich bei unseren Untersuchungen deutsch-amerikanischer Unternehmen gewählt. Ausgangspunkt ist Anpassungsdruck durch neue Technologie. Differenziert wird nach Zielen, z. B. Kosteneindämmung oder neue Produkte. Aufgabe der Unternehmensführung ist die Herstellung von Korrespondenz von „Pressures" und „Goals" durch Anleitung der „Wahrnehmungen" und „Umsetzungen".

Die Muster in Abbildung 5 zeigen für 42 amerikanische Muttergesellschaften mit deutschen Tochtergesellschaften beziehungsweise deutsche Mütter mit US-Töchtern, die wir in unseren Untersuchungen in deren Auftrag analysiert haben, daß bei vielen dieser Unternehmungen die Korrespondenz stark gestört ist.

Eine Reihe von deutschen Unternehmen hat ihre amerikanischen Tochtergesellschaften nicht gut integriert, und umgekehrt. Andererseits gibt es etliche, bei denen die Clusteranalyse höchste Integration durch vorzüglichen Einsatz der Führungsfaktoren Strategie, Struktur und Steuerung offenbart. Diese Firmen sind starke Konkurrenz zu den heimischen Firmen auf deren Markt.

Bei der wechselseitigen Durchdringung der Märkte ist der Einsatz der Führungsfaktoren in internationalem Milieu ein ganz wesentliches Element in der Gestaltung des Unternehmungsraumes moderner, schumpeterscher Unternehmer geworden. Daran wird sich die Evolution der deutschen Unternehmensordnung genauso ausrichten müssen wie die in den anderen Industrieländern.

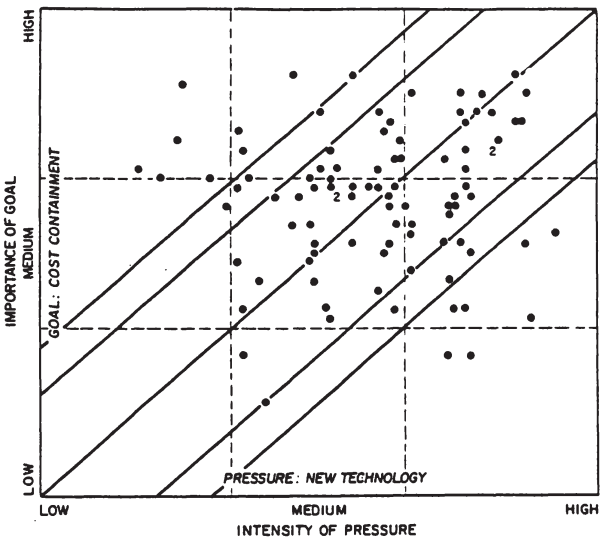
D. Fazit

Der unternehmerische Gestaltungsraum hat sich bereits enorm erweitert — nicht nur wegen der „Internationalisierung" der Märkte, sondern auch wegen der informationstechnischen Effizienzsteigerung im Einsatz der Führungsfaktoren Strategie, Struktur, Steuerung und System. Der Integrations-Schub verstärkt die Extensivierung, der Innovations-Schub die Intensivierung dieser Erweiterung und Vertiefung des Gestaltungsraumes.

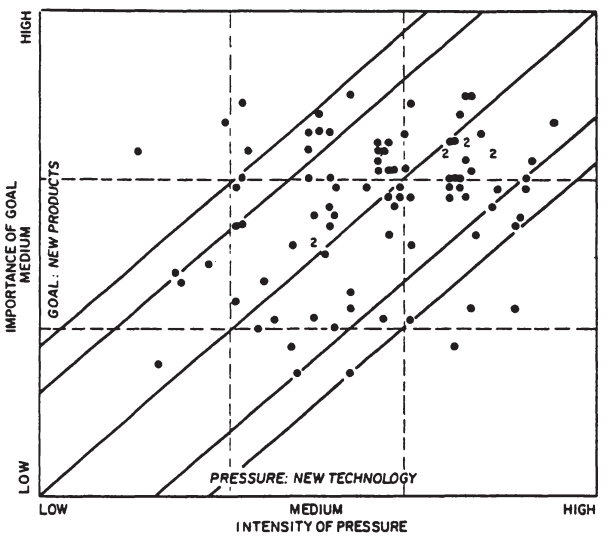
Wenn bei der wechselseitigen Durchdringung der Märkte die nationale Unternehmensordnung wirklich ein Hindernis würde, so hätten die „dynamischen" Unternehmen in Zukunft viel mehr Auswege als bisher.

Darin sehe ich aber keine Gefahr für den Grad an Sozialbindung in der Sozialen Marktwirtschaft, wenn es gelingt, die Kapitalbildung wesentlich zu verbessern. Dazu bieten Innovations-Schub und Integrations-Schub Gelegenheiten für überdurchschnittliche Wertschöpfung. Wenn in der Bundesrepublik die schumpeterschen Unternehmer bessere Kapitalmarktzugangsbedingungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/



SCATTERGRAM OF "NEW TECHNOLOGY" PRESSURE AND "COST CONTAINMENT" GOAL



SCATTERGRAM OF "NEW TECHNOLOGY" PRESSURE AND "NEW PRODUCTS" GOAL

Abbildung 5

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

hätten, dann ließe sich aus den höheren Renditen, wenn sie dem internationalen, höheren Niveau angeglichen würden, die recht hohen Sozialausgaben in der Bundesrepublik erwirtschaften und finanzieren. Darum:

„Freiere Bahn den Tüchtigeren!"

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Führung und Überwachung der deutschen Unternehmung

Von *Klaus Chmielewicz*, Bochum

A. Führung der Unternehmung

Die Unternehmung bedarf wie jede soziale Institution der Führung (Leitung) und Überwachung (Aufsicht, Kontrolle). Die folgenden Ausführungen sollen nicht eine spezielle These belegen, sondern für einen primär volkswirtschaftlich ausgerichteten Zuhörer den Stand der BWL-Diskussion sowie die eigene Interpretation darlegen.[1]

Die Führung der Unternehmung muß sachkompetent, professionell und rechtzeitig handlungsfähig auch für unpopuläre Entscheidungen sein, um ein Überleben der Unternehmung im Wettbewerb zu ermöglichen. Ferner muß bei den Entscheidungsträgern der Unternehmung eine Kongruenz von Kompetenz, Verantwortung und Qualifikation vorliegen, um die Wahrscheinlichkeit von Fehlentscheidungen zu verringern.

Die Geschäftsführung erfolgt durch Eigentümer-Unternehmer oder Manager. Die Einzelfirma, Personengesellschaft und KGaA sehen rechtlich eine Leitung durch vollhaftende Eigentümer-Unternehmer vor, während die AG und GmbH haftungsbeschränkte Eigentümer-Unternehmer und Manager zur Wahl stellen; dabei nimmt mit wachsender Unternehmungsgröße und im Zeitablauf die Managerleitung zu.[2]

Eigentümer-Unternehmer treffen alle zentralen unternehmerischen Entscheidungen und tragen deren Gewinn- oder Verlustfolgen. Insofern basieren sie auf einer stabilen Einheit von Kompetenz und Verantwortung und haben eine hohe finanzielle Motivation; das gilt im guten (z. B. für besessenes Durchsetzen von Produktinnovationen) wie auch im bösen (z. B. für kalkulierte Gesetzesverstöße). Ferner sind für Eigentümer-Unternehmer keine Qualifikationsbarrieren vorgesehen.

---

[1] Die Ausführungen im Text mußten aus Raumgründen stark gekürzt werden und stellen nur das Grundskelett der Überlegungen dar. Im Hinblick darauf sind auch Fußnoten sparsam verwendet worden.

[2] Vgl. *Schreyögg*, Georg / *Steinmann*, Horst: Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1981, S. 533-558, hier S. 546f.; ferner *Steinmann*, Horst / *Schreyögg*, Georg / *Dütthorn*, Carola: Managerkontrolle in deutschen Unternehmen, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1983, S. 4-25, hier S. 10f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Managerleitung bedeutet im Vergleich zum Eigentümer-Unternehmer

a) eine Trennung von Eigentum und Leitung (geeignete Leiter scheitern nicht am Kapitalmangel);

b) eine Trennung von Vermögensvererbung und Vererbung von Leitungspositionen; die obersten Leitungspositionen werden im Wettbewerb errungen statt vererbt;

c) einen Einbau von faktischen Qualifikationsbarrieren und damit eine faktische Professionalisierung der Leitung;

d) eine Verschiebung der Chance/Risiko-Struktur (dem Manager als Entscheidungsträger werden weder alle Gewinne noch alle Verluste im Einkommen zugerechnet);

e) eine Principal/Agent-Beziehung mit Mißbrauchsmöglichkeiten des Managers bzw. Überwachungskosten des Anteilseigners.

B. Grundlagen der Überwachung

Bei der Überwachung der Geschäftsführung interessiert, ob, wie intensiv, nach welchen Soll-Maßstäben und von wem überwacht wird.

I. Notwendigkeit der Überwachung

Eine Überwachung der Geschäftsführung ist erforderlich, um die Realisierung von Unternehmungszielen und Mitgliederinteressen sicherzustellen. Insbesondere ist eine Machtüberwachung nötig im Hinblick auf die Kontrolle der Außenmacht der Unternehmung (gegen Kunden, Lieferanten usw.) und der Innenmacht (gegen Unternehmungsmitglieder); das gilt besonders, wenn große Macht und/oder große Mißbrauchswahrscheinlichkeit vorliegt.

II. Intensität der Überwachung

Die intensive Überwachung der Zielsetzung und Zielerreichung ist bei jeder Unternehmung von zentraler Bedeutung. Die deutsche Unternehmungsverfassung betont auch die intensive Überwachung der Mitgliederinteressen. Die Machtüberwachung der Unternehmung ist aber geringer als z. B. die Machtüberwachung des Staates, weil die einzelne Unternehmung (1) weniger Macht als der Staat hat, (2) von im Wettbewerb errungenen Markteinnahmen statt von hoheitlich eingetriebenen Steuern lebt und (3) Machtüberwachung außer Zielwirkungen (Machtkontrolle) auch negative Nebenwirkungen aufweist (Bedrohung der Handlungs- und Wettbewerbsfähigkeit). Überwachungsnotwendigkeit und Handlungsfähigkeit der Geschäftsführung liegen permanent im Konflikt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

III. Soll-Maßstäbe der Überwachung

Soll-Maßstäbe der Überwachung sind:[3]

a) ethische Normen im Sinne einer Verantwortungs- statt Gesinnungsethik. Die Unternehmung ist nicht primär eine moralische Anstalt, kann aber zentrale Normen der Gesellschaftsordnung nicht ignorieren;[4]

b) Unternehmungsziele und -pläne (wirtschaftliche und ggf. auch soziale Ziele und Pläne);

c) staatliche, gesamtwirtschaftliche, Gläubiger- und Kundenziele sowie Individualziele der Unternehmungsmitglieder, soweit sie kraft Gesetz, Satzung oder Vertrag verpflichtend sind oder ihre Beachtung im Unternehmungsinteresse liegt.

Soweit die Ziele gemäß c nur unverbindliche Empfehlungen an die Unternehmung darstellen, werden sie von der Führung und Überwachung tendenziell als Soll-Maßstab mißachtet, wenn sie

1. eine ohnehin umfangreiche gesetzliche Regulierung ergänzen und deshalb auf Widerstand infolge Überregulierung stoßen;

2. gegen geltendes Recht verstoßen (z. B. bei Empfehlungen internationaler Institutionen);

3. gegen Unternehmungsziele oder -interessen verstoßen (insbes. finanziell zu teuer sind);

4. den Handlungsspielraum der Unternehmung unakzeptabel einschränken;

5. den gutwilligen Befolger der Empfehlung bestrafen (weil weniger gutwillige Konkurrenten große Wettbewerbsvorteile erlangen).

Der Überwachungsträger hat Verstöße gegen die genannten Soll-Maßstäbe festzustellen und abzustellen. Er lebt in dem Dilemma, einerseits weniger professionell zu sein als die Geschäftsführung, andererseits die Maßnahmen einer professionellen Geschäftsführung sachverständig beurteilen zu sollen. In Krisensituationen der Unternehmung muß die Überwachungsintensität vergrößert werden,[5] ohne aber die nötige Trennung von Führung und Überwachung aufzugeben. Der Überwachungsträger muß außer Handlungen auch Unterlassungen der Geschäftsführung überwachen und deshalb Soll-Standards für nötige Handlungen der Geschäftsführung entwickeln (z. B. Entwicklung eines zukunftsträchtigen Produkt/Markt-Konzepts). Gegebenenfalls muß er sogar

---

[3] Vgl. dazu die etwas andere Strukturierung bei *Theisen*, Manuel René: Überwachung der Unternehmungsführung. Stuttgart 1987, S. 324ff.

[4] Vgl. *Drucker*, Peter: Das Groß-Unternehmen. Düsseldorf/Wien 1966, S. 164.

[5] Vgl. *Semler*, Johannes: Die Überwachungsaufgabe des Aufsichtsrats. Köln/Berlin/Bonn/München 1980, S. 87ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesinnungsethisch gute Handlungen der Geschäftsführung kritisieren bzw. gesinnungsethisch böse Handlungen akzeptieren (wenn nur das kleinere von zwei Übeln gewählt werden kann).

IV. Träger der Überwachung

Träger der Überwachung sind

a) die Geschäftsführung selbst (Abschnitt C II);

b) die Überwachungsgremien und die darin repräsentierten Mitgliedergruppen der Unternehmung (Abschnitt C III);

c) die Märkte der Unternehmung. Der Überwachungsmechanismus der Absatz-, Beschaffungs-, Arbeits- und Kapitalmärkte macht die Stärke der marktwirtschaftlichen Unternehmung aus und kann durch noch so ausgefeilte Überwachungsgremien nicht ersetzt werden. Allerdings werden damit nur wirtschaftliche und nicht soziale Ziele überwacht;

d) die Gewerkschaften (über Mitbestimmung, Tarifverträge, Beeinflussung von Gesetzgebung und Regierung);

e) der Staat (als Gesetzgeber, Träger von Aufsichtsbehörden, Anteilseigner, Auftraggeber);

f) die öffentliche und veröffentlichte Meinung (Presse, Radio, TV). Die Aspekte c bis f werden hier aus Raumgründen nicht behandelt.

C. Überwachungsgremien

I. Überwachungsfunktionen und Überwachungsgremien

Grundlegend ist die Zuordnung, daß das Führungs- oder Leitungsgremiun (bei der AG: Vorstand) Leitungsfunktionen hat (Fall 11 von Abb. 1) und Überwachungsgremien Überwachungsfunktionen ausüben (Fall 22).

Bei genauerer Betrachtung haben Leitungsgremien aber auch Überwachungsfunktionen (Fall 21) und Überwachungsgremien auch Leitungsfunktionen (Fall 12). Die folgenden Abschnitte C II bis C IV befassen sich nacheinander mit den Fällen 21, 22 und 12 in Abbildung 1.

II. Überwachungsfunktionen der Geschäftsführung

Die Überwachung der Geschäftsführung soll eine Fremdüberwachung durch Dritte sein; sie funktioniert aber nicht ohne Überwachungsfunktionen der Geschäftsführung selbst. Für Dritte ist dann primär die Geschäftsführung und nicht die ganze Unternehmung zu überwachen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gremium / Funktion	1. Leitungsgremium	2. Überwachungsgremium
1. Leitungs- (bzw. Führungs-) funktion	11. Leitungsfunktion des Leitungsgremiums	12. Leitungsfunktion des Überwachungsgremiums
2. Überwachungsfunktion	21. Überwachungsfunktion des Leitungsgremiums	22. Überwachungsfunktion des Überwachungsgremiums

Abb. 1: Überwachungsfunktion und -gremium

Die Geschäftsführung überwacht zunächst Arbeitnehmer und rangtiefere Instanzen bis hin zu leitenden Angestellten, Spartenleitern und Geschäftsführern von Tochtergesellschaften. Damit erfolgt auch eine verhaltenssteuernde Prägung des firmeninternen Führungsnachwuchses, die den Bedarf an künftiger Fremdüberwachung verringert.

Darüber hinaus überwacht die Geschäftsführung sich selbst. Fremdüberwachung ohne die Basis einer hinreichenden Selbstüberwachung droht zu scheitern. Diese Selbstüberwachung wird gefördert durch

— das Bestreben der Geschäftsführung, eingebaute Sanktionsautomatismen zu vermeiden (z. B. finanzielle Vollhaftung, Dividenden- oder Tantiemenkürzungen oder Scheitern bei der Wiederwahl),

— das deutsche Kollegial- statt des amerikanischen Direktorialprinzips in einer mehrköpfigen Geschäftsführung,[6]

— eine Matrixorganisation, die auch sparten- oder regionalorientierte statt nur funktional orientierte Vorstandsmitglieder aufweist[7] und so die gegenseitige Überwachung in der Geschäftsführung fördert.

III. Überwachungsfunktionen der Überwachungsgremien

1. Überwachung durch Mitgliedergruppen

Die Unternehmung ist eine Koalition wahlweise von

a) Anteilseignern und Arbeitnehmern (Faktoren Kapital und Arbeit, Zweigruppenmodell entsprechend Zeile 1 bzw. 2 von Abb. 2),

[6] Vgl. *Bleicher*, Knut unter Mitarbeit v. *Leberl*, Diethelm: Der Aufsichtsrat im Wandel. Gütersloh 1987, S. 10.

[7] Vgl. z. B. *Frese*, Erich unter Mitarbeit von *Menschung*, H. u. *Werder*, A. v.: Unternehmungsführung. Landsberg am Lech 1987, S. 234ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Leitung / Faktor	1. Mit Leitungsfunktionen	2. Ohne Leitungsfunktionen
1. Anteilseigner (Faktor Kapital)	11. Eigentümer-Unternehmer	12. Eigenkapitalanleger (z.B. Kleinaktionäre, Kommanditisten)
2. Arbeitnehmer (Faktor Arbeit)	21. Manager (z.B. Abteilungsleiter, leitende Angestellte, Vorstandsmitglieder)	22. Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte)

Abb. 2: Organisatorische Mitgliedergruppen der Unternehmung

b) Anteilseignern, Managern und Arbeitnehmern (Dreigruppenmodell, d. h. Differenzierung in Zeile 2),

c) Eigentümer-Unternehmern, Eigenkapitalanlegern, Managern und Arbeitnehmern (Viergruppenmodell, d. h. analoge Differenzierung in Zeile 1). Abbildung 2 im ganzen bringt die Trennung von Kapital und Arbeit, Eigentum und Leitung sowie leitender und ausführender Arbeit zum Ausdruck.

Anteilseigner (Gesellschafter, Eigenkapitalgeber) sind die primären Risikoträger und dominieren in der interessenmonistisch organisierten marktwirtschaftlichen Unternehmung. Sie können Leitungsfunktionen haben (Eigentümer-Unternehmer) oder nicht (bloße Eigenkapitalanleger); das bedeutet auch eine unterschiedliche Struktur von Leitungs- und Überwachungsinteressen.

Arbeitnehmer sollen wie Gläubiger und Kunden nicht am Unternehmungsrisiko beteiligt sein und erhalten deshalb einklagbare Kontrakteinkommen. Sie sind aber aus organisatorischer Sicht[8] Unternehmungsmitglieder und werden in Deutschland anders als Gläubiger und Kunden an gesetzlichen Überwachungsgremien beteiligt. Aus finanzieller Sicht ist erwähnenswert, daß Arbeitnehmer im Gegensatz zu Anteilseignern keinem finanziellen Haftungsautomatismus unterworfen sind und arbeitnehmerorientierte Überwachungsgremien noch weniger als Aufsichtsräte[9] materiell wirksame Haftungsvorschriften aufweisen. Aus organisatorischer Sicht wäre es für ein arbeitnehmerorientiertes Überwachungsgremium wichtig, daß sich die Arbeitnehmer darin auch für wirtschaftliche statt primär für personelle und soziale Aspekte interessieren und sich auch am Unternehmungsinteresse statt primär am Arbeitnehmer- und Gewerk-

[8] Nicht aber aus rechtlicher oder finanzieller Sicht. Vgl. zur Schwierigkeit der Mitgliedschaftsermittlung *Kieser*, Alfred / *Kubicek*, Herbert: Organisation. Berlin / New York ²1983, S. 8.

[9] Vgl. § 116 AktG bzw. *Theisen* (Fn 3), S. 424ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaftsinteresse orientieren.[10] Die Konsumenten- und Anteilseignerorientierung der marktwirtschaftlichen Unternehmung wird in der interessendualistischen deutschen Unternehmungsverfassung durch eine Arbeitnehmerorientierung überlagert.

Manager werden tendenziell zunehmend als dritte Mitgliedergruppe neben Kapital und Arbeit anerkannt.[11] Im Aufsichtsrat, in der Einigungsstelle und in der Gesellschafterversammlung einer Tochtergesellschaft sowie bei Tarifverhandlungen ersetzen sie Anteilseigner. Leitende Angestellte erhalten einen garantierten Aufsichtsratssitz nach MitbestG 1976;[12] ein Gesetz über Sprecherausschüsse ist 1988 verabschiedet worden.[13]

2. Überwachung durch interessenmonistische Überwachungsgremien

Mitglieder der Geschäftsführung (Zeile 1 von Abb. 3) können ihre Individual- und Gruppeninteressen im Geschäftsführungsorgan realisieren und müssen dabei von Überwachungsgremien kontrolliert werden (um einen „Selbstbedienungsladen" zu verhindern). Sie müssen sich am Unternehmungsinteresse und in der interessendualistischen Unternehmung am Anteilseigner- und Arbeitnehmerinteresse[14] orientieren (Fall 11 statt 12 von Abb. 3); sonst droht bei der AG und GmbH eine Abwahl. Das gilt für Eigentümer-Unternehmer ebenso wie für Manager im Vorstand.

Die anderen Mitgliedergruppen (Eigenkapitalanleger, Manager unterhalb der Vorstandsebene, Arbeitnehmer) überwachen die Geschäftsführung über Überwachungsgremien (Zeile 2 bis 4 von Abb. 3). Die Überwachungsgremien können gewählte Mitglieder haben (Zeile 2, 3) oder als Vollversammlung einer Mitgliedergruppe ein Basisgremium darstellen (Zeile 4). Spaltenweise sind in Abbildung 3 drei Varianten von Überwachungsgremien unterschieden:

a) Interessenmonistisch besetzte Überwachungsgremien ohne Entscheidungsrechte; gemäß Spalte 3 sind das die Betriebsversammlung und der Wirtschaftsausschuß der Arbeitnehmer, der Sprecherausschuß der leitenden Angestellten bzw. der Beirat der Anteilseigner. Ihre Überwachungsaktivitäten beschränken sich auf Information und Beratung und werden deshalb hier nicht weiter betrachtet.

b) Interessenmonistisch besetzte Überwachungsgremien mit Entscheidungsrechten. Ihr Einfluß ergibt sich aus der Auseinandersetzung mit anderen

---

[10] Das ist ein Problem mehr für den Aufsichts- als Betriebsrat.

[11] Vgl. *Witte*, Eberhard/*Bronner*, Rolf: Die leitenden Angestellten. München 1974, S. 21ff., ferner *Schwerdtfeger*, Gunther: Mitbestimmung in privaten Unternehmen. Berlin/New York 1973, S. 195ff.

[12] Allerdings als Mitglied der Arbeitnehmerbank, vgl. § 15 Abs. 2 MitbestG.

[13] Bundestags-Drucksache 11/2503 v. 16. 6. 1988 bzw. BGBl. I v. 20. 12. 1988,S. 2312.

[14] So der Entwurf einer 5. EG-Richtlinie von 1983, Art. 10a Abs. 2 Satz 1, gemäß Bundestags-Drucksache 10/467 von 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Art des Gremiums \ Kompetenz und Besetzung			Entscheidungskompetenzen		Informations- und Beratungskompetenzen
			Interessen-dualistisch	Interessenmonistisch	
			1	2	3
Leitungsgremium	Gesellschaftsrechtlich	1	11. Geschäftsführung in Unternehmung mit MB (EU oder M)	12. Geschäftsführung in MB-freier Unternehmung (EU oder M)	13. -
Gewähltes Überwachungsgremium	Gesellschaftsrechtlich	2	21. Aufsichtsrat mit MB (AE und AN, evtl. M)	22. MB-freier Aufsichtsrat (AE)	23. Beirat (AE)
	Betriebsverfassungsrechtlich	3	31. Einigungsstelle (EU oder M und AN)	32. Betriebsrat (AN)	33. Wirtschaftsausschuß (AN), Sprecherausschuß (M)
Basisgremium (= Vollversammlung)		4	41. -	42. Gesellschafter- oder Hauptversammlung (AE) (Gesellschaftsrecht)	43. Betriebsversammlung (AN) (Betriebsverfassungsrecht)

EU = Eigentümer-Unternehmer
EKA = Eigenkapitalanleger
AE = Anteilseigner (EU und EKA)

M = Manager
AN = Arbeitnehmer
MB = Mitbestimmung

Abb. 3: Gremienstrukturen und -besetzung

Gremien. Gemäß Spalte 2 gehören dazu die Gesellschafterversammlung als Vollversammlung der Anteilseigner, der gewählte Betriebsrat der Arbeitnehmer und als atypischer Fall in Deutschland ein mitbestimmungsfreier Aufsichtsrat (z. B. bei einer kleinen GmbH oder bei einer sog. Tendenzunternehmung).

c) Interessenpluralistisch besetzte Gremien mit Entscheidungskompetenzen; gemäß Spalte 1 gehören dazu Aufsichtsrat und Einigungsstelle. Für sie ist die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gesetzliche Stimmenverteilung auf die Mitgliedergruppen im Gremium entscheidend, bei paritätischer Besetzung auch der Pattauflösungsmechanismus.

Sofern keine Arbeitnehmermehrheit gesetzlich oder faktisch vorgesehen ist, stellen solche interessendualistisch besetzten Überwachungsgremien die Arbeitnehmer vor die unangenehme Wahl, eine Mehrheitsentscheidung des Gremiums gegen sich zu akzeptieren oder das Mehrheitsprinzip selbst in Frage zu stellen; das läßt sich vermeiden, wenn Kampfsituationen auf den Betriebs- statt Aufsichtsrat verlagert werden (siehe das Beispiel Krupp-Rheinhausen).

Der Betriebsrat ist das Zentrum arbeitnehmerorientierter Überwachung der Geschäftsführung. Im gesetzlichen Sollzustand ist der Betriebsrat auf Entscheidungen über personelle und soziale Maßnahmen der Geschäftsführung beschränkt. Im faktischen Istzustand wirkt er auch — mit teilweiser Unterstützung durch die Arbeitsgerichtsbarkeit — in wirtschaftliche Entscheidungen der Unternehmungsführung hinein[15] und gerät dadurch in Konkurrenz mit der Überwachung durch den Aufsichtsrat.

Beim Aufsichts- und Betriebsrat ist auch eine personelle Trennung von der Geschäftsführung gesetzlich vorgeschrieben,[16] wodurch sich die Überwachungseffizienz erhöht.

3. Überwachung durch interessenpluralistische Überwachungsgremien

Die Einigungsstelle ist funktionell eine Schlichtungsstelle für Meinungsverschiedenheiten zwischen Geschäftsführung und Betriebsrat. Im gesetzlichen Sollzustand ist sie wie der Betriebsrat nur für personelle und soziale Angelegenheiten zuständig. Nach den gewerkschaftlichen Wünschen soll sie darüber hinaus auch bei strittigen wirtschaftlichen Entscheidungen schlichten[17] (wäre dann aber organisatorisch unter dem Aspekt von Kompetenz und Verantwortung besonders problematisch). In der Praxis wird sie i. d. R. nicht einmal regelmäßig bei personellen und sozialen Meinungsverschiedenheiten angerufen,[18] um Zeitverzögerungen, Kosten und Risiken zu vermeiden. Ihre Kompetenzen wandern dann zum Betriebsrat bzw. Vorstand.

Der Aufsichtsrat ist eine deutsche Besonderheit[19] und auch in Deutschland nur bei einer winzigen Minorität[20] der Unternehmungen vorhanden (nämlich

---

[15] Vgl. *Beuthien*, Volker: Die Unternehmensautonomie im Zugriff des Arbeitsrechts, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 1988, S. 1-30.

[16] Vgl. § 105 Abs. 1 AktG, § 6 Abs. 2 MitbestG, § 5 Abs. 2 Nr. 1 und §§ 7f. BetrVG 1972.

[17] Vgl. Grundsätze des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Weiterentwicklung des Betriebsverfassungsrechts. Düsseldorf 1983, S. 32ff.

[18] Vgl. *Oechsler*, Walter A. / *Schönfeld*, Thorleif: Die Bedeutung von Einigungsstellen im Rahmen der Betriebsverfassung, Teil II, S. 19ff., 102, DBW-Depot 86-4-5.

[19] Zur Verbreitung in Europa siehe *Theisen* (Fn 3), S. 106ff. und *Windbichler*, Christine: Zur Trennung von Geschäftsführung und Kontrolle bei amerikanischen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

insbes. bei der AG und großen GmbH sowie bei der Genossenschaft). Schon deshalb kann er nicht die einzige Überwachungsinstitution der Geschäftsführung sein (weil sonst die Majorität der Unternehmungen überhaupt keine Überwachungsgremien hätte und sich auf die Überwachung durch Märkte und Geschäftsführung verlassen müßte).

In der mitbestimmten deutschen Kapitalgesellschaft ist der Aufsichtsrat aber das zentrale Überwachungsgremium, weil er Entscheidungskompetenzen hat, interessenpluralistisch besetzt ist (und damit in der mitbestimmten Unternehmung besondere Legitimationseffekte ausstrahlt) und für die Überwachung aller unternehmungspolitischen Aktivitäten zuständig ist. Sofern eine soziale Verantwortung der Unternehmung bejaht wird, ist der Aufsichtsrat auch für die Überwachung von sozialen statt wirtschaftlichen Zielen zuständig.

Der deutsche Aufsichtsrat ist gesetzlich stark reguliert und insbes. in seiner interessenpluralistischen Zusammensetzung gesetzlich fixiert. Als Folge davon ist er unflexibel bei der Anpassung an neue Überwachungssituationen.[21] Ferner ist der deutsche Aufsichtsrat im Zweifel mehr auf die Überwachung von wirtschaftlicher Macht[22] und von Mitgliederinteressen[23] statt auf die Überwachung von Unternehmungszielen hin orientiert, so daß die Überwachung der Unternehmungsziele (Zielsetzung und Zielerreichung) auch im Aufsichtsrat und damit in allen Überwachungsgremien zu kurz kommt.

Die Tätigkeit des Aufsichtsrats wird als „strategische Lücke"[24] der deutschen Unternehmungsführung bezeichnet und kritisiert. Der Aufsichtsrat hat ein Know-how-Defizit und nicht genug Sachkompetenz, Professionalität und Autorität, eine starke Unternehmungsführung materiell zu überwachen. Dabei kann fehlende Sachkompetenz nicht durch Interessenkompetenz (i. S. d. Vertretung von Mitgliederinteressen) ersetzt werden. Formelle Qualifikationsbarrieren wären weder für Anteilseigner- noch Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat

---

Großgesellschaften, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht 1985, S. 50 bis 73, hier S. 66ff.

[20] Siehe dazu die Statistik nach Rechtsformen und Unternehmungsgrößen bei *Sigloch*, Jochen: Unternehmensrechtsformen (II), in: Das Wirtschaftsstudium 1987, S. 554-559, hier S. 558.

[21] Vgl. dazu *Bleicher*, Knut/*Paul*, Herbert: Das amerikanische Board-Modell im Vergleich zur deutschen Vorstands-/Aufsichtsratsverfassung — Stand und Entwicklungstendenzen, in: Die Betriebswirtschaft 1986, S. 263-288, hier S. 283f. Einen Überblick zum mitbestimmten deutschen Aufsichtsrat geben *Gerum*, Elmar/*Steinmann*, Horst/*Fees*, Werner: Der mitbestimmte Aufsichtsrat. Stuttgart 1988.

[22] Und zwar mehr auf die Innenmacht der Anteilseigner (gegenüber Arbeitnehmern) als auf die Außenmacht der Groß-Unternehmung.

[23] Vgl. *Bleicher*, Knut: Spitzenverfassung am Scheideweg, in: Zeitgemäße Gestaltung der Führungsspitze von Unternehmen. Hrsg. v. d. Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh o. J., S. 7-14, hier S. 12.

[24] Vgl. *Bleicher* (Fn 23), S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

durchsetzbar. Auch der Wirtschaftsprüfer kann dieses Defizit nicht beseitigen, da er nur für die Überwachung der Gesetz- und Satzungsmäßigkeit des Jahresabschlusses zuständig ist.[25]

Der weitgehendste Reformvorschlag ist, das Aufsichtsratssystem durch das angelsächsische Board-System zu ersetzen (Board of Directors[26] als Funktionsverschmelzung von Vorstand und Aufsichtsrat). Das bedeutet aber eine Vermischung der Führungs- und Überwachungsfunktion und damit eine geringere Überwachungseffizienz. Dem steht der Vorteil größerer Flexibilität des Board-Systems und schärferer Haftungsregelungen für Board-Mitglieder gegenüber. Diese Vorteile werden allerdings nur in der USA-Version des Board wirksam, nicht aber bei dem Verwaltungsratsmodell des Vorschlags einer 5. EG-Richtlinie, das ein verkapptes Aufsichtsratssystem mit geringer Flexibilität ist.[27]

Zur Verbesserung der Überwachungseffizienz des Aufsichtsrats werden zahlreiche Mittel diskutiert, die hier nur genannt, aber aus Raumgründen nicht analysiert werden können:

a) Verbesserung des Informationsstandes (obwohl der Aufsichtsrat heute schon de jure umfassende Informationsansprüche hat).[28]

b) Professionalisierung der Mitglieder des Aufsichtsrats durch

— Begrenzung der Aufsichtsratsmandate je Person, um Multifunktionäre zu verhindern,[29]
— größere Tagungshäufigkeit und -dauer des Aufsichtsrats,[30]
— Ausschußbildung im Aufsichtsrat,[31]

---

[25] Vgl. dazu § 317 Abs. 1 HGB und *Forster*, Karl-Heinz: Aufsichtsrat und Abschlußprüfung, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1988, S. 789-811.

[26] Vgl. dazu *Bleicher*, (Fn 21), *Henzler*, Herbert: Das Führungsmodell der deutschen Aktiengesellschaften im Vergleich mit Konstruktion und Praxis des anglo-amerikanischen Board-Systems, in: Zeitgemäße Gestaltung der Führungsspitze von Unternehmen (Fn 23), S. 15-25; *Windbichler* (Fn 19). Zur Mitbestimmung im Board siehe *Conard*, Alfred, F.: Die Überwachung des Unternehmensmanagements, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht 1987, S. 180-218, hier S. 214ff.

[27] Vgl. *Chmielewicz*, Klaus: Der Neuentwurf einer 5. EG-Richtlinie (Struktur der AG) — Darstellung und Kritik, in: Die Betriebswirtschaft 1984, S. 393-409, hier S. 399f.

[28] Vgl. *Lutter*, Marcus: Information und Vertraulichkeit im Aufsichtsrat. Köln/Berlin/Bonn/München ^{2}1984, S. 27.

[29] Über § 100 Abs. 2 AktG hinaus; vgl. dazu *Bleicher*, Knut: Geschäftsführung und Aufsicht im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung 1988, S. 930-941, hier S. 938.

[30] Nach dem Vorbild des USA-Board, vgl. *Bleicher* (Fn 29), S. 938 sowie *Bleicher* (Fn 6), S. 41ff.

[31] Nach dem Vorbild des USA-Board, vgl. *Bleicher* (Fn 6), S. 25ff., *Goerdeler*, Reinhard: Das Audit Committee in den USA, in: Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht 1987, S. 219-232.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— schärfere Haftungsregelungen für Aufsichtsratsmitglieder,[32]
— Entwicklung von Grundsätzen ordnungsmäßiger Überwachung, um den Soll-Maßstab der Sorgfaltspflicht klarzulegen,[33]
— bessere Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder, um qualifizierte Kräfte anzulocken und evtl. sogar den Typus des hauptberuflichen Aufsichtsratsmitglieds zu schaffen.

c) Ex-ante- statt ex-post-Überwachung. Das bedeutet ein Zustimmungserfordernis des Aufsichtsrats zu Vorstandsbeschlüssen, und zwar für wichtige Einzelgeschäfte oder für die Eckdaten der Unternehmungsplanung, festgelegt kraft Gesetz, Satzung oder Aufsichtsratsbeschluß.[34]

d) Staatliche Überwachung des Aufsichtsrats, und zwar durch ein staatliches Aktienamt als Behördenmodell oder durch eine Unternehmungs- oder Bundesaufsichtsratskammer als Kammermodell.[35]

e) Ergänzung des Aufsichtsrats durch überbetriebliche Ethik-Kommissionen[36] oder durch unternehmungsinterne Beauftragte (z. B. für Humanisierung, Sicherheit, Frauen-, Daten-, Umwelt-, Strahlen-, Tier- oder Konsumentenschutz).

Diese Reformlösungen rufen zum Teil verschiedene Bedenken hervor, z. B. mangelnde Realisierbarkeit, ordnungspolitische Bedenken, Vermischung von Führung und Überwachung oder Auseinanderfallen von Kompetenz und Verantwortung.

IV. Leitungsfunktionen der Überwachungsgremien

Überwachungsgremien können gemäß Abbildung 1 auch Leitungsfunktionen ausüben. Formell könnte man dabei drei Stufen unterscheiden:

a) Formelle Ratifizierung durch Überwachungsgremien (eine Zustimmung des Überwachungsgremiums zu Vorstandsplänen ist nötig, wird de facto aber fast automatisch erteilt, z. B. bei der Hauptversammlung der Publikums-AG). Die materiellen Leitungsfunktionen liegen dann allein beim Leitungsgremium.

---

[32] Nach dem Vorbild des USA-Board, vgl. *Bleicher* (Fn 29), S. 939f.

[33] Vgl. *Theisen* (Fn 3), S. 205ff.

[34] Vgl. *Steinmann*, Horst/*Gerum*, Elmar: Unternehmenspolitik in der mitbestimmten Unternehmung, in: Die Aktiengesellschaft 1980, S. 1-10; Kommission Organisation im Verband der Hochschullehrer für Betriebswirtschaft: Stellungnahme zum Entwurf einer 5. EG-Richtlinie (Struktur der AG), in: Die Betriebswirtschaft 1987, S. 538-553, hier S. 542ff., dazu Artikel 12 des Entwurfs einer 5. EG-Richtlinie von 1983, Bundestags-Drucksache 10/467.

[35] Vgl. dazu *Theisen* (Fn 3), S. 405ff., 432ff. und die dort genannten Quellen.

[36] Vgl. *Steinmann*, Horst/*Oppenrieder*, Bernd: Brauchen wir eine Unternehmensethik? in: Die Betriebswirtschaft 1985, S. 170-183, hier S. 179f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

b) Materielle Ratifizierung durch Überwachungsgremien. Die nötige Zustimmung des Überwachungsgremiums wird erst nach zähen Verhandlungen und nach materiellen Konzessionen der Geschäftsführung erteilt (z. B. bei der Hauptversammlung der Familien-AG oder beim Aufsichts- oder Betriebsrat). Die Grenzen zwischen Führung und Überwachung verschwimmen.

c) Weisungen des Überwachungsgremiums an die Geschäftsführung. Hier wird das Überwachungsgremium noch aktiver (Weisung statt Zustimmung, d. h. eigene Aktion statt nur Reaktion; z. B. Weisungen der Gesellschafterversammlung an die Geschäftsführung der GmbH, Weisungen des Muttervorstands an den Tochtervorstand innerhalb eines Vertragskonzerns).[37] Die Überwachung geht in Leitung über.

Ein Aufsichtsrat mit einem umfangreichen (evtl. sogar gesetzlichen) Katalog zustimmungsbedürftiger Geschäfte (Variante b) trifft die letzte Entscheidung über diese Geschäfte; er überschreitet die Grenzen eines Überwachungsgremiums in Richtung auf ein Leitungsgremium.[38] Damit vermischen sich Überwachungs- und Leitungsfunktionen; die Kompetenz liegt faktisch beim Aufsichtsrat, die Verantwortung für Fehlentscheidungen beim Vorstand.

Der Betriebsrat versucht oft, seine gesetzlichen Kompetenzen in Richtung auf wirtschaftliche Entscheidungen zu erweitern und wirkt damit ebenfalls in die Geschäftsführung hinein; er versucht, sich seine Zustimmung gemäß Variante b möglichst teuer abkaufen zu lassen (zugunsten von Arbeitnehmerinteressen). Dabei kommt ihm zugute, daß er hauptberuflich tätig ist,[39] regelmäßig tagt und regelmäßig auf (fast) allen Organisationsebenen der Unternehmung präsent[40] ist (anders als Gesellschafterversammlung oder Aufsichtsrat).

Bei der Gesellschafterversammlung ist die ganze Skala von formeller Ratifizierung a bis aktiven Weisungen an die Geschäftsführung c möglich. Im letzteren Fall verliert das Leitungsgremium zentrale Geschäftsführungskompetenzen an die Gesellschafterversammlung. Eigentümer-Unternehmer können dann die Unternehmung auch von der Gesellschafterversammlung oder sogar vom häuslichen Schreibtisch aus leiten. Das USA-Beispiel mit Übernahme und Zerstückelung von ganzen Unternehmungen deutet darauf hin, daß die Gesellschafterversammlung ein größeres Leitungspotential hat, als es in Deutschland sichtbar wird.

---

[37] Vgl. § 37 Abs. 1 GmbHG bzw. §§ 76 Abs. 1, 308 Abs. 1 AktG.

[38] So schon *Gutenberg*, Erich: Funktionswandel des Aufsichtsrats, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 1970, S. 1-10, hier S. 7.

[39] Mindest-Freistellungen nach § 38 BetrVG 1972.

[40] Vom kleinsten Zweigbetrieb an bis zur Unternehmungs- und ggf. Konzernspitze, vgl. §§ 1, 47, 54 BetrVG 1972.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußplenum
Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: Helmut Koch, Münster

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Unternehmerentscheidungen in der Sozialen Marktwirtschaft — Freiheit und Beschränkungen —

Von *Hans J. Krümmel*, Bonn

A. Unternehmen und Märkte: Symbiotische Institutionen

Wo der Unternehmer das tut, wozu er hauptsächlich da ist, wo er seine Marktentscheidungen trifft und sein Unternehmen führt, erfährt er die Wirtschaftsordnung als ein Bündel heterogener Bedingungen, die ihm günstig oder hinderlich sind, die unter vielen anderen Bedingungen sein Entscheidungsfeld öffnen oder einengen.

Die Verfassung garantiert persönliche Freiheitsrechte und das Privateigentum. Sie öffnet damit den Unternehmern autonome Handlungsräume — das ist die Existenzgrundlage des Unternehmertums.

Die Regeln der Sozialverfassung treffen die Unternehmer begünstigend und belastend: Sie tragen ihren Teil zum sozialen Frieden bei, aber ihre Anwendung belastet auch die Markterfolge der Unternehmer direkt und indirekt. Daneben gibt es vielgestaltige andere Beschränkungen durch die ordnende und lenkende Hand des Staates, gibt es beschränkende Wirkungen, wie sie Marktmacht von Wettbewerbern und Marktgegenseite und wie sie andere Wettbewerbsmängel hervorrufen. Wir kennen schließlich auch eine wechselnde Vielzahl von Staatseingriffen, die einzelne Unternehmen oder Unternehmensgruppen begünstigen: Subventionen, „asymmetrische" Steuerbegünstigungen, de-facto-Patronatserklärungen u. a. m.

Von der marktwirtschaftlichen Ordnung her gesehen sind innovativer Impetus, „Findigkeit" und ihre heilsamen Allokationsfolgen das, was den Unternehmer wertvoll, ja unabdingbar macht. Fragt man nach den realen Bedingungen der Unternehmerentscheidung in der sozialen Marktwirtschaft, so richtet sich der Blick nicht auf solch ein typenreines Kollektiv von Unternehmern. Jedwede Unternehmensleitung, wenn sie nur den Merkmalskatalog: Entscheidungsmacht, autonome Ziele, Verfügung über Ressourcen und market driven decisions erfüllt, gehört dann ins Blickfeld.

Dieses Kollektiv der Unternehmer ist geradezu entmutigend heterogen. Weniger, was den psychologischen Phänotyp angeht, als vielmehr, was die Spezifika der Unternehmen angeht, die die Unternehmer führen. Daß Bedingungen für unternehmerische Entscheidungen und unternehmerisches Markt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

handeln alle oder alle Unternehmen einer Klasse gleichmäßig treffen, ist selbst dort eher selten, wo sie für alle gleichermaßen gelten.

Schon der Versuch, auch nur alle von der Wirtschaftsordnung ausgehenden Bedingungen von Freiheit und Beschränkungen unternehmerischer Entscheidung zu sammeln und zu ordnen, führt auf lange Listen regulierter Branchen und staatlicher Interventionen.[1] Kommentierte Kataloge von Freiheitsbedingungen und Beschränkungen können aber hier nicht weit führen. Ich werde daher den Blick auf ein enges Feld lenken, auf dem ich hoffe, über Unternehmer und ihre Entscheidungsbedingungen in unserer Wirtschaftsordnung in der kurzen Redezeit hinlänglich Konkretes sagen zu können. Ich werde mich zu Bedingungen äußern, wie sie die Unternehmensleitungen im Kreditwesen vorfinden.

Zuvor mache ich aber noch zwei Bemerkungen, eine zu gewissen Implikationen der Autonomie, eine weitere zu der Schlüsselstellung, die die Information gerade für die unternehmerische Entscheidung in der Marktwirtschaft hat.

I. Autonomie ist die beherrschende Grundvoraussetzung der Unternehmerentscheidung. Sie öffnet die *Freiheit der Motive, der Ziele und des Markthandelns*

Motive, die die Unternehmerpersönlichkeiten haben, gehen den Zielen ihrer Organisationen voraus. Zu den Motiven gehören in erster Linie gestalterische Motive, Motive der sozialen Geltung, der Befriedigung durch Pflichterfüllung, der Freude an der Gestaltung eines Wirkbereichs, der schöpferischen Produktion von Problemlösungen. Man sieht: Unternehmermotive, das sind die Antworten der Unternehmer auf die Sinnfrage. In Unternehmerumfragen stehen diese „gestalterischen" Antriebskräfte an der ersten Stelle. Einkommensmotive treten dahinter stark zurück.

Die Unternehmermotive, die ich „gestalterische" genannt habe, passen gut zu jener Forderung an das unternehmerische Handeln, die man als den Ruf nach gesellschaftlicher, nach sozialer Verantwortung bezeichnet. Schon Knight hat gezeigt,[2] daß oberste Autonomie sinnvoll nicht ohne oberste Verantwortung gedacht werden kann. Das ist nicht als ethisches Postulat zu verstehen. Verantwortung ist nicht geschuldetes Äquivalent des begünstigenden Aktes der Verleihung von Autonomie. Verantwortung der autonomen Unternehmerpersönlichkeit ist vielmehr wie die jedes anderen autonom handelnden Staatsbür-

[1] Als instruktive Übersichten können dienen: *Lange / Thomas*: Staatliche Regulierung, Kapitel 5, in: *Andersen / Bahro / Grosser / Lange* (Hrsg.): Der Staat in der Wirtschaft der Bundesrepublik. Opladen 1985, S. 163ff. und *Thormählen / Thies*: Wirtschaftliche Interventionen in der Sozialen Marktwirtschaft, in: WiSt, 8/1987, S. 385ff. (und die dort angegebenen Quellen).

[2] *Knight*, F. H.: Risk, Uncertainty and Profit. Boston 1921, S. 296ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

gers notwendig, wenn eine freiheitliche Ordnung funktionieren soll.[3] Wenn es zutrifft, daß die „gestalterischen" Motive einen hohen Rang im Denken der Unternehmer einnehmen, und daran zweifele ich nicht, dann ist dies ein Indiz dafür, daß gesellschaftliche Verantwortung eine gern angenommene Herausforderung ist.

Nun liegen die minima moralia unternehmerischen Handelns in der Erfüllung von zwei Verpflichtungen:

— Zunächst in der Erfüllung der Verpflichtungen, die aus ihren Geschäften folgen, Haftung für Zahlungs- und Leistungsverpflichtungen, Verpflichtungen aus Schäden, die Dritten oder der Gemeinschaft aus ihren Geschäften entstehen.

— Sodann die soziale Verpflichtung, die, wie der Unternehmer Friedrich A. Neumann einmal gesagt hat, in der Lösung des Konflikts zwischen Unternehmung als Leistungsgemeinschaft und Unternehmung als Sozialorganisation besteht.[4]

In beiden Fällen geht es nicht allein um die Frage, was der Unternehmer nach Gesetz und Recht zu tun, was er zu unterlassen hat, zu was er unter Androhung wirtschaftlicher Nachteile oder durch Strafen gezwungen werden kann. Es geht darüber hinaus um die Frage, ob den Unternehmer die Forderung trifft, aus seiner Autonomie begründet mehr als diese Verpflichtungen zu erfüllen. Es geht um die Frage, ob es Lagen gibt, in denen man vom Unternehmer fordern kann, daß er sein Entscheidungsfeld, die Menge seiner einen Markterfolg versprechenden Handlungsmöglichkeiten, über Gesetz und Recht hinaus in eigener gesellschaftlicher Verantwortung beschränkt. Ob es Lagen gibt, in denen er umgekehrt sein Entscheidungsfeld um zusätzliche, nach seiner Einschätzung unvorteilhafte, den Markterfolg seines Unternehmens mutmaßlich mindernde Handlungsalternativen erweitern und diesen sogar aus „gesellschaftlichen

---

[3] Übrigens kehrt die Verbindung von Autonomie und Verantwortung als Funktionsnotwendigkeit in einem wichtigen Satz der betriebswirtschaftlichen Organisations- und Planungstheorie wieder: Delegations- und (Kontroll-)Verantwortungsbereich müssen sich entsprechen.

[4] Friedrich A. Neumann hat auf die Doppelsituation des Unternehmens, Leistungsgemeinschaft und Sozialorganismus zugleich zu sein, und auf die Konfliktmöglichkeiten, die daraus folgen können, in eindrucksvoller Weise hingewiesen. Es wäre aber „äußerst fatal und nicht realitätsgerecht, nun in diesem Dualismus des Unternehmens ... einen prinzipiellen und unaufhebbaren Gegensatz sehen zu wollen. Leistungsverlangen und Leistungsbereitschaft sind nämlich nicht inhuman und unsozial. Sie gehören auch unabhängig von ihrer ausschlaggebenden Bedeutung als Quelle wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritts zur persönlichen Entfaltung und Selbstbestätigung des Menschen." Gleichwohl seien in dem Unternehmen als sozialem Organismus die Würde der menschlichen Persönlichkeit und seine persönliche menschliche Entfaltung zu sichern. *Neumann*, Friedrich A.: Unternehmen und Unternehmensführung in der Sozialen Marktwirtschaft, in: *Gemper*, Bodo B. (Hrsg.): Marktwirtschaft und soziale Verantwortung. Köln 1973, S. 124ff., hier S. 136.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gründen" Priorität vor den für ihn vorteilhaften geben soll. Es geht um die Frage, ob es insgesamt Lagen gibt, in denen man an seinen „unentgeltlichen Altruismus" appellieren oder ob man ihn sogar einfordern kann. Marktwirtschaftlich gesehen ist das, was ich hier „unentgeltlichen Altruismus" nenne, unter gewissen Bedingungen Systemstörung, Einbruch ethischer Spezialpostulate in den marktwirtschaftlichen Prozeß. Raubt es nicht dem Witz des Systems, der darin besteht, auf spezielle ethische Forderungen verzichten zu können, ohne den Effekt der Verbesserung der Allokation von Ressourcen und Risiken zu gefährden, seine Pointe?

Auch aus anderen Gründen befindet man sich mit dem Appell an „unentgeltlichen Altruismus" auf einem schwankenden Terrain. So zielt er häufig auf Dinge, die ganz anders wirken, als es ihre öffentlichen Befürworter im Auge hatten. Jeder von Ihnen könnte dafür leicht Beispiele liefern. Man fordert den Verzicht auf Sanierungsmaßnahmen, um Arbeitsplätze zu erhalten, und verhindert langfristig weder die Stillegung noch den Erhalt der Arbeitsplätze. Man fordert Schuldenerlaß von privaten Gläubigerbanken, ohne zu sehen, daß dies die Kreditwürdigkeit des Schuldners auf Dauer schädigt. Manchmal kann man sehen, daß „unentgeltlicher Altruismus" den wirtschaftlichen Verkehr stört. Wenn z. B. über mangelndes Engagement von Kreditinstituten in der Wagnisfinanzierung geklagt wird, über das Festhalten an Bonitätsstandards, die für die spätere Weitergabe der Anteile am Sekundärmarkt für erforderlich gehalten werden, wird „unentgeltlicher Altruismus" eingefordert. Im Ergebnis kann das zu eingefrorenen Beständen von Anteilsrechten bei den Emissionshelfern oder zu bad names am Markt führen.

Selbst wer der Meinung ist, die „soziale Komponente" der Sozialen Marktwirtschaft sei bisher als positives Postulat an das Handeln der Wirtschaftspolitiker und der Wirtschafter nicht hinreichend scharf und zugleich hinreichend operational bestimmt, wird zugeben müssen, daß es in dieser Hinsicht keine Lösung geben kann, die darauf verzichtet, an den „unentgeltlichen Altruismus" des Unternehmersektors zu appellieren. Es kann auch keinen Zweifel darüber geben, daß die seit Beginn der Sozialen Marktwirtschaft immer wiederholten Appelle an die Unternehmerschaft gehört worden sind. Dafür gibt es eklatante Beispiele, wie noch in jüngster Zeit der große Erfolg des Appells an die Unternehmerschaft, das Angebot von Stellen für Auszubildende zu erhöhen.

Es ist auch sicher, daß unternehmerische Verantwortung als ein „gestalterisches Motiv" Unternehmer dazu gebracht hat, aus freien Stücken ihre persönlichen Ressourcen und vertretbare Teile ihres Einkommens und ihres Vermögens für Zwecke einzusetzen, die dem Gemeinwohl dienen. Dies sind Glücksfälle autonomer Unternehmerentscheidungen, bei denen es des öffentlichen Appells nicht bedurfte.

Es kann aber auch nicht übersehen werden, daß viele unternehmerische Entscheidungen für Aktivitäten, die aus ihrer erkennbaren Wirkung heraus gern

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

dem Handeln aus sozialer Verpflichtung zugerechnet werden, nicht in die Kategorie des „unentgeltlichen Altruismus" fallen. Zu den Marktbedingungen für die Unternehmen zählt auch das Bild, das man sich in der Gesellschaft von ihnen macht. Deshalb beruhen viele der Aktivitäten, die „Handeln aus sozialer Verpflichtung" signalisieren, auf allernormalsten unternehmerischen Entscheidungen im Verfolg individueller (vor allem langfristiger) Unternehmensziele.[5] Das kann bis zu Fällen gehen, in denen Altruismus-Signale für das Unternehmen vorteilhafte — wenn auch immer bedrohte — Wettbewerbsschwächen überblenden sollen.

Appelle an den „unentgeltlichen Altruismus" der Unternehmer sind also in unserem System legitim. Wird aber „unentgeltlicher Altruismus" harsch eingefordert, so muß man dem widerstehen. Es ist eine bedrückende Erscheinung, wenn sich Unternehmer gegen solche Einforderungen heute manchmal kaum noch wehren können. Wenn nicht einmal mehr angehört wird, was sie an Sachgründen öffentlich einbringen wollen, wenn nur noch der Angriff, nicht die Verteidigung medienwirksam ist, wenn unternehmerfeindliche Stereotypen beliebig häufig widerlegt werden können und doch das ewige Leben zu haben scheinen, wird das marktwirtschaftliche System selbst beschädigt. Das sind Angriffe auf den Grundkonsens, Schläge gegen die Akzeptanz unserer marktwirtschaftlichen Ordnung.

II. Information und unternehmerische Entscheidung

Der Rohstoff im unternehmerischen Entscheidungsprozeß heißt Information, sein wertvollster Bestandteil heißt Marktinformation. Märkte sind Veranstaltungen, die ihr Gesicht unablässig ändern, oft von Minute zu Minute. Die Bereitstellung hinreichender Informationen über die Rahmenbedingungen und das mutmaßliche Marktverhalten der zahlreichen Kontrahenten an den Märkten war deshalb schon immer wichtige Ressource für unternehmerische Entscheidungen in Marktwirtschaften. Dies gilt nach den Expansions-, Integrations- und Beschleunigungsprozessen an nationalen und internationalen Waren- und Dienstleistungsmärkten in den letzten eineinhalb Jahrzehnten in besonderer Weise.

Nun hat die Kommunikationstechnik die Informationsverfügbarkeit und ihre Geschwindigkeit enorm gesteigert. Die neuen Informationsbedarfe haben Informationsmärkte entstehen lassen. Der Informationsprozeß selbst ist zum Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und unternehmerischer Innovationen gemacht worden. Diese Entwicklungen sind zum größten Teil ein Kind des Bedarfs selbst. Hermann Lübbe hat, gestützt auf die Untersuchungen von David

[5] Einen guten Überblick über den Stand der Forschung zu Zusammenhängen zwischen sozialer Verantwortung und Unternehmenserfolg gibt *Ullmann*, Arieh A.: „Lohnt" sich soziale Verantwortung?, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 9/1988, S. 908ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

S. Landes, darauf hingewiesen,[6] daß man schon stets, an jeder Wende der Wirtschaftsentwicklung Informationsverarbeitungsprobleme hatte, daß aber auch stets aus ihrer durch Marktkräfte hervorgerufenen Lösung ein Wachstum kulturell verfügbaren Wissens resultierte. Eben dieses spielt sich vor unseren Augen ab:

— Die Menge erzeugten und verbreiteten Wissens — theoretisches und empirisches, marktliches und technisches — steigt seit einem Jahrhundert exponentiell.

— Die Zeiträume zwischen innovativer Konzeption, technischer Umsetzung und wirtschaftlicher Verwertung werden immer kürzer und drücken auf die Zeiträume wirtschaftlicher Verwendbarkeit von Informationen.

Gleichwohl, trotz all dieser Veränderungen, bleibt eine wichtige Regel für den Umgang der Unternehmer mit der Informationsbasis ihrer Marktentscheidung gleich: Es sind stets zwei Schienen der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung im Entscheidungsprozeß zu befahren.

Die eine ist die der Beschaffung und Verarbeitung von Basisinformationen für Unternehmerentscheidung und Unternehmenssteuerung. Der kommunikationstechnische Fortschritt und die Herausbildung von Informationsmärkten verbessern, und das ist hervorzuheben, nur die Leistungsfähigkeit der Verarbeitungssysteme dieser Basisinformationen. Das sind Informationen für strategische und operative Routineentscheidungen und für die laufende Unternehmenssteuerung. Management-Informations-Systeme und Expertensysteme bedienen ganz spezielle Bedarfe. Sie liefern Basisinformationen. Sie stellen überdies aus sich heraus keine neuen Fragen.[7]

Basisinformationen stützen nicht nur Entscheidungen der Unternehmensleitung. Sie sind im Zuge der Entwicklung der Kommunikationstechnik für alle Managementfunktionen in der hierarchischen Ordnung des Unternehmens verfügbar geworden. Primäre Marktinformation verlangt verhältnismäßig bedeutende Investitionen, ist manchmal sogar der Grund für die Errichtung von Stützpunkten an ausländischen Plätzen. Sekundäre Marktinformation hat zwar eine eher sinkende Preistendenz bei steigenden Qualitäten (schneller Zugriff, Länge von Zeitreihen, Tiefe des Datenangebots), ist aber über das Volumen

---

[6] *Lübbe*, Hermann: Liberalismus und Zivilisationsdynamik, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 208, vom 7. 9. 1988, S. 23; *Landes*, David S.: The Unbound Prometheus. Cambridge 1963.

[7] „In Wirklichkeit ist Vertrauen auf derartige Wirkungen analytischer Leistung nicht weniger als eine ... säkulare rationalistische Mythologie, ein gefährlicher Aberglaube. Unternehmungen können mit diesen Mitteln nur negative Entscheidungen treffen, nämlich Fehler vermeiden, während sich die eigentliche Herausforderung immer an die schöpferische Vorstellungskraft richtet." *Reuter*, Edzard: Über Macht und Ohnmacht des Geistes — Reflexionen zur Unternehmensführung, in: ders.: Vom Geist der Wirtschaft. Stuttgart 1986, S. 208f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ihrer Inanspruchnahme ein Kostenfaktor von steigender Bedeutung. Die Nutzung sekundärer Informationen hat auch zuweilen erhebliche sunk cost der Übersetzung ins eigene Verarbeitungssystem im Gefolge.

Auf der zweiten Schiene fließen dem Unternehmer aus dem engen, permanenten Kontakt mit den Kunden, mit der Konkurrenz, mit Finanziers, mit Persönlichkeiten aus dem politischen und kulturellen Raum eine Fülle von Informationen eher unsystematisch zu. Der Unternehmer nimmt sie begierig auf und setzt sie — zusammen mit den Routineinformationen aus seinem Informationssystem — markt- und betriebspolitisch um. Wenn Unternehmer über ihren Erfolg schreiben, liest man oft, daß die Keime für ihre produktiven Ideen im zweiten Bereich jener doppelten Informationsgrundlage wachsen. Es sind die Informationen aus dem unternehmerischen Kontaktraum, die die schöpferische Phantasie, die marktbezogene „Findigkeit" anregen.[8]

Die Unternehmer bringen über ihren Entscheidungsprozeß eine nicht zu unterschätzende intellektuelle Leistung in das marktwirtschaftliche System ein. Sie stellen die Frage nach den „richtigen", den wirklich entscheidungsrelevanten Informationen und sie wandeln Informationen in solche Entscheidungen um, die angesichts der Risiken Markterfolge versprechen und den Allokationsprozeß verbessern. „Mein Feld — die Welt" ist dabei mehr als je zuvor die treffende Maxime des Unternehmers. Die unternehmerischen Handlungsspielräume sind in einer weltweit verflochtenen Marktwirtschaft angewachsen. Wer sie nutzen will, braucht einen weiten Horizont. Edzard Reuter hat das so ausgedrückt: „Wer nicht in der Lage ist, weltweite politische und soziale Entwicklungen in seinen Kalkül einzubeziehen, taugt ganz sicher nicht zur Führung eines modernen Unternehmens."[9] Wenn die Horizonte sich weiten, muß man höher steigen, um besser zu sehen, was sich vor ihnen begibt. Für neue Chancen und für neue, höhere und neuartig zu verteilende Risiken bedarf es der Unternehmerinformation von einer höheren Warte aus. Informationen sind Schlüssel zur effizienten Unternehmerentscheidung in der Marktwirtschaft, heute mehr denn je.

B. Marktbedingungen für Bankentscheidungen

Ich wende mich damit dem zweiten Teil meines Referates zu. Die Bedingungen, unter denen Unternehmerentscheidungen in der Sozialen Marktwirtschaft getroffen werden, bekommen eher Profil, wenn man sie exemplarisch für einen begrenzten Bereich überdenkt. Ich spreche deshalb über Bedingungen für Unternehmerentscheidungen bei Banken.

---

[8] „The final decision comes as near to intuition as we can well imagine; it constitutes an immediate perception of relations, as mysterious as reading another person's thoughts or emotions from subtle changes in the lines of his face", *Knight*, S. 293.

[9] *Reuter*, Edzard: Die Grenzen des Marktes, in: ders,: Vom Geist der Wirtschaft, S. 23.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

I. Wettbewerbsbedingungen, Information und Unternehmerentscheidungen im Bankwesen

Damit wähle ich zugleich einen Wirtschaftszweig, der in geradezu prototypischer Weise geeignet ist, den Wandel in den Entscheidungsbedingungen zu demonstrieren, der eintritt, wenn man die Märkte „entfesselt". Die Bankenmärkte waren bis zum Ende der 60er Jahre hierzulande wettbewerbsschwach, weitgehend geschlossen und zeigten wenig innovatorische Bewegung. Deregulierung hat zu verschärftem Wettbewerb in allen Geschäftssparten — vor allem in den Firmenkundensegmenten — geführt, ohne einseitige Marktmachtpotentiale von Mitbewerbern zu erzeugen.[10] Aus Verkäufermärkten mit den Kreditinstituten als gnädigen Verteilern von Leistungen sind Käufermärkte geworden, an denen sich die Nachfrager mehr und mehr emanzipieren. Vor allem im internationalen Geschäft gibt es Musterergebnisse marktwirtschaftlicher Allokationsprozesse, manchmal vielleicht sogar eine Übererfüllung des Solls konkurrenzwirtschaftlichen Preisdrucks. Und gleichwohl ist das Bankwesen eine regulierte Branche geblieben und wird dies auch bleiben. Sie bleibt es auf einem Felde, das man „aufsichtliche Risikopolitik" nennen könnte.

Bis zum Anspringen des Wettbewerbs am inländischen Bankenmarkt hatte die Unternehmerentscheidung im Bankwesen eine andere Qualität als heute: Marktführungsziele waren nicht in Mode. Die Geschäftsfelder waren weitgehend verteilt und fixiert. Zins- und Wettbewerbsregelungen führten zur Existenzgarantie durch Gewinnsicherung. Bei noch schwachem Bilanzwachstum war die Bildung zusätzlichen haftenden Eigenkapitals zur Erfüllung bankaufsichtlicher Regeln kein dringendes Problem. Stationäre Inlandsbankenmärkte hielten den Informationsbedarf zur Entscheidungsvorbereitung auf einem niedrigen Niveau. Risikopolitik war ein selten gehörtes Wort.

Für die höhere Wettbewerbsintensität an den heutigen Bankenmärkten gibt es viele Indizien:[11] Die Bundesrepublik Deutschland hat nach der Schweiz die größte Bankstellendichte. Die Flächenerschließung ist vollständig. Anders ausgedrückt: Es gibt keinen örtlichen oder regionalen Markt, an dem nicht Kreditinstitute aller Institutsgruppen mit einer oder mehreren Bankstellen vertreten sind und in jedem Kundensegment miteinander konkurrieren.

---

[10] Wettbewerb herrscht auch um das Segment der Privatkundschaft ohne Verhandlungsmacht. Er führt dazu, daß die Listenpreise für Geschäfte mit dieser Massenkundschaft dort liegen, wo sie gerade noch nicht zu erfolgsrechnerisch bedeutsamen Abwanderungsbewegungen zu anderen Kreditinstituten führen. Vgl. *Krümmel*, Hans J.: Bankzinsen — Untersuchungen über die Preispolitik von Universalbanken. Köln 1965, S. 183ff.

[11] Das Regionalprinzip, einer der Grundsätze der Unternehmensverfassung der öffentlich-rechtlichen Sparkassen und faktisch auch für die Gruppe der Genossenschaftlichen Kreditinstitute wirksam, sei hier vernachlässigt. Der Wettbewerb unter den Gruppen bleibt davon unberührt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Entwicklung ausgewählter Marktanteile von Institutsgruppen[12] führt zu dem Schluß, daß es trotz einiger bemerkenswerter Marktanteilsverschiebungen nicht zur Herausbildung beherrschender Marktpositionen einzelner Institutsgruppen gekommen ist.

Die Kreditinstitute haben sich am inländischen Bankenmarkt und den internationalen Finanzmärkten an die Evolution der Kundensegmente angepaßt. Sie taten das nicht ohne erheblichen Wettbewerbsdruck.

Wo immer es in den Kundensegmenten Kunden gibt, die vermöge ihres Transaktionsvolumens, ihres anlagebereiten Vermögens und ihrer Bonität über Verhandlungsmacht verfügen, beobachtet man in zunehmendem Maße die Emanzipation von der Hausbank. Bankloyalität (Joachim Süchting) bestimmt sich mehr und mehr nach sorgfältigen, längerfristigen Vorteilserwägungen. Diese treten an die Stelle der Gewohnheit, die einmal die Frucht der Abhängigkeit war.

In den ersten eineinhalb Jahrzehnten der Existenz der Sozialen Marktwirtschaft war auch der Wettbewerb mit neuen Leistungen und Leistungsqualitäten äußerst schwach. An der Schwelle der Verbreiterung des Innovationsstroms steht die „German Deregulation", die de-facto-Aufhebung eines Teils des Wettbewerbsabkommens im Januar 1966 und die Aufhebung der Zinsverordnung, der Kleinkreditanordnung und der Anordnung über die Gebührensätze im Teilzahlungsgeschäft 1967. Von dieser Zeit an wandelten sich hierzulande die Bankabsatzmärkte von Verkäufermärkten in Käufermärkte, ein Prozeß, der im Firmenkundenbereich im Zuge des wirtschaftlichen Wiedererstarkens des Unternehmensbereichs allerdings fast schon 10 Jahre früher erste Wirkung zeigte. Auch die Einführung des bargeldlosen Lohnzahlungsverkehrs Mitte der 60er Jahre, ein produktpolitisches Ereignis ersten Ranges, das die Markterschließung als Flächenerschließung und als Erschließung neuer Kundensegmente mit einer von den Kreditinstituten selbst nicht erwarteten Geschwindigkeit in Gang brachte, fällt in die Zeit nach dem ersten Deregulierungsschub.

Spricht man von Innovationen an Bankmärkten, dann denkt der Zeitgenosse meistens an fabelhaft komplizierte Anlage- und Finanzierungsinstrumente, an Instrumente, die von Spezialisten großer international tätiger Banken für internationale Finanzmärkte entwickelt wurden und die auch nur von Spezialisten wirklich verstanden werden, an die „Finanzinnovationen".

Im Gesamtbereich der Leistungssortimente der deutschen Kreditinstitute seit der Währungsreform von 1948 sind solche spektakulären Blüten des produktpolitischen Einfallsreichtums nur ein jüngster Entwicklungsschritt, und sie sind ein eher sekundärer Bereich der Innovationstätigkeit deutscher Kreditinstitute selbst.[13] Damit wird weder die Bedeutung der Finanzinnovationen als Instru-

[12] Vgl. insbes. *Frank*, Helmut: Die Entwicklung der Marktanteile der Bankengruppen in den letzten 25 Jahren, in: Sparkasse, Heft 9/1988, S. 409ff.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

mente der Risikosteuerung für Kreditinstitute und ihre Firmenkundschaft noch auch ihre Bedeutung als effiziente Anlageinstrumente verkannt.

Die Produktinnovationen am inländischen Bankenmarkt sind also nur zu einem bescheidenen Teil Finanzinnovationen im engeren Sinne. Sie sind zu einem größeren Teil schlicht abgewandelte Kreditformen, Einlageformen und Dienstleistungen, mit einer auf bestimmte Kundensegmente zielenden Marketingkonzeption und einem neuen Etikett. In einer empirischen Studie habe ich vor einiger Zeit den Verlauf des Prozesses von Produktinnovationen am deutschen Bankenmarkt untersucht.[14] Von 328 innovativen Nennungen lagen 74 (= 23%) in dem Zeitraum der 17 Jahre von 1950 bis zur „German Deregulation" von 1967. 254 Nennungen (= 77%) fielen in die 18 Jahre von 1967 bis 1985. Das ist ein sichtbares Zeichen für die produktpolitische Belebung durch eine sprunghafte Anhebung der Wettbewerbsintensität am inländischen Bankenmarkt.

Produktpolitische Aktivitäten sind also Kinder des Wettbewerbs. Das Risiko aus der Unruhe im Entscheidungsbereich, die die steigende Wettbewerbsintensität mit sich führte, ist weniger eines der hohen Kosten der Produktentwicklung und -einführung, sondern eher eines der Verunsicherung der Kunden durch erklärungsbedürftige Neuheiten, eines der Konturenlosigkeit des Sortiments und eines der Imagebeschädigung durch produktpolitische Fehlleistungen. Da Bankprodukte leicht imitierbar sind und stets vielfältig und unverzüglich imitiert werden, wenn sie auch nur den Anschein der Marktakzeptanz bieten, bleiben schließlich die Pioniergewinne häufig unter der Schwelle der Erfolgsrelevanz. Im Universalbanksystem, in dem praktisch jede Universalbankgruppe jedes Kundensegment, wenn auch mit unterschiedlichem Schwerpunkt, bedient, gehört es nach dem (erst in den allerletzten Jahren in Frage gestellten) Verständnis des Kreditgewerbes zur Sicherung langfristiger Marktchancen, gegenüber dem Wettbewerb keine Lücken im Sortiment entstehen zu lassen.

Diese traditionelle Strategiekomponente ist zu einem guten Teil Grund dafür, daß produktpolitische Bewegungen bei anderen, insbesondere bei solchen Kreditinstituten, die als Marktführer verstanden werden, Übertragungs- und Nachahmungseffekte auslösen. Da gibt es me-too-Reaktionen, die etwa dem Motiv der langfristigen Sicherung der Entfaltungschancen des eigenen Hauses entsprechen. Da gibt es band-waggon-Effekte, deren treibender Gedanke, die Mitnahme von Erfolgschancen, die die Aktion anderer signalisiert, ist.

---

[13] Man kann sich fragen, ob dies nicht daran liegt, daß der Wettbewerbsdruck auf deutsche internationale Banken, die das backing des Universalbankgeschäfts im Inland haben, relativ schwächer wirkt als auf die Konkurrenten im internationalen Finanzgeschäft.

[14] *Krümmel*, Hans J.: Finanzinnovationen und Wandel der Beschäftigtenstruktur im Kreditgewerbe von 1948 bis zur Gegenwart, in: Bankhistorisches Archiv, Beiheft 12, 1988, S. 91-114.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es sind die enorm gestiegenen Zins- und Wechselkursvolatilitäten, die die unternehmerische Disposition in allen Wirtschaftszweigen, aber ganz besonders im Kreditgewerbe in den letzten Jahren belastet haben. Sie haben ihre Ursachen nicht im inländischen Kreditsystem. Sie sind das Resultat internationaler Ungleichgewichte und starker Reden politischer und wirtschaftspolitischer Meinungsführer, die über die Medien die Spekulation an den freien internationalen Märkten zu heftiger und gleichgerichteter Reaktion führen. Da die international induzierten Zins- und Wechselkursbewegungen über Arbitrageprozesse stets unmittelbar auf die nationalen Finanz- und Bankenmärkte durchschlagen, ist der Entscheidungskalkül der Unternehmer kurzfristig stark betroffen.

Die Internationalisierung des Bankgeschäfts trifft in erster Linie die sog. internationalen Banken. Aber kein Kreditinstitut auch nur mittlerer Größe entgeht völlig dem Einfluß der Internationalisierung des Finanzverkehrs. In zunehmendem Maße wird die Unternehmerentscheidung in den Kreditinstituten von Informationsdefiziten für die Bonitätsbeurteilung betroffen. Nach wie vor liegt der Löwenanteil des Informationsbedarfes zur Bonitätsbeurteilung im inländischen Kredit- und Anlagengeschäft. Nach wie vor sorgen asymmetrische Informationsverteilung zwischen Kreditinstituten und ihren inländischen Schuldnern und die Ausgleichspreisstellung dafür, daß die Kreditpreise am inländischen Finanzmarkt nicht hinreichend als Risikosignale funktionieren. Die unternehmerischen Informationsbedürfnisse zur Bonitätseinschätzung im internationalen Geschäft liegen aber auf einem qualitativ anderen Niveau. Hier wird die Beschaffung primärer und sekundärer Marktinformationen zu einem wirklichen unternehmenspolitischen Problem.

Das mag an Indizien für die Wettbewerbsintensität an den deutschen Bankmärkten ausreichen. Was ergibt sich für die market driven decisions der Unternehmer im Bankwesen?

Hervorstechende Wirkung der gesteigerten Wettbewerbsintensität ist nach meinem Urteil die Verkürzung von Reaktionsfristen. Produktpolitische Entscheidungen der Mitbewerber fallen häufiger und in kürzeren Zeitabständen. Produktinnovationen der Kreditinstitute haben nur kurze Perioden, in denen Innovationsrenten bezogen werden können. Der Konditionenwettbewerb sowohl im Firmen- als auch im Privatkundengeschäft führt zu häufigeren Korrekturentscheidungen, die wiederum einen lückenlosen und zeitnahen Informationseinsatz bedingen. Mit steigenden Preisvolatilitäten verkürzen sich die Reaktionsfristen in der Risikosteuerung. Der Wettbewerb hat also auf vielen Wegen das Informations- und Bedingungsgefüge der Unternehmerentscheidung zu einem hochvariablen Einflußfaktor gemacht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

II. Risikopolitische Entscheidungen und bankaufsichtliche Verhaltensregeln

Wie alle Unternehmen beziehen die Banken ihren Markterfolg aus der Ausbeutung von Marktunvollkommenheiten. Meine Hinweise auf die Wettbewerbsintensität an Bankenmärkten und auf die Bedeutung des Informationsproblems führten alle auf eine Marktunvollkommenheit hin, die das Bankgeschäft geradezu beherrscht, auf die unvollkommene Risikoallokation.

Seit Bestehen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung hat sich die Kreditwirtschaft nie einem ernsthaften Engpaß in der Aufbringung von Finanzierungsmitteln für Vorhaben hinreichender Bonität gegenübergesehen. Allenfalls gab es hier und dort Reaktionen auf vorübergehend hohe Sätze im Bankkredit und vorübergehend niedrige Sätze bei den Einlagen. Wirkliche Engpässe in der Tätigkeit der Kreditinstitute als Finanzintermediäre gab und gibt es nur, wenn sich die Vorstellungen von Anbietern und Nachfragern nach Finanzierungsmitteln über den Risikoinhalt finanzieller Positionen und über die Verteilung der finanziellen Risiken auf die Transaktoren nicht reibungslos in Einklang bringen lassen. Im September 1962 hielt Wolfgang Stützel, mein unvergessener Lehrer, vor dem Verein für Socialpolitik einen Vortrag über „Banken, Kapital und Kredit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts". Weit vorausgreifend wies er schon damals nach, daß aus dem Kapitalismus der kühnen Gewinner und großen Verlierer ein Kapitalismus der Versicherer und der Versicherten geworden sei. Er hat mit dieser Einschätzung bis heute recht behalten. Die Allokation der finanziellen Risiken an den Märkten findet grosso modo nicht über einen Afflux von Akteuren mit hoher Risikopräferenz statt, sondern über die Risikoverteilungsmaschinerie, die an den nationalen und internationalen Finanzmärkten von allesamt risikoaversen Marktteilnehmern in Gang gehalten wird. Man ist versucht zu sagen: Selbst die Spekulation an den großen Terminmärkten ist eigentlich eine Spekulation der vielen begrenzt-riskanten Positionen.

Bankrisiken bedrohen die Existenz der Bank. Bei einem Banker, der das Prinzip der Vertragstreue ernst nimmt und zugleich Markterfolge erzielen will, zieht das den Imperativ einer professionell guten Risikomessung und Risikosteuerung seines Hauses über alle Geschäftsfelder ex ante und eine solide Reservenpolitik für den Verlustausgleich ex post nach sich.

Risikopolitik der Kreditinstitute zielt Existenzsicherung in dreierlei Richtung an:

— Sie richtet sich vorrangig auf die Sicherung des Markterfolges, des Nettoertrages der Bank. Die Risikopolitik ist hier eingebunden in eine Unternehmensstrategie, die *in Anbetracht gemessener Risiken* zu Gewinnen führen soll, die ausreichen, um die zur Pflege des Marktstanding der Bank erforderlichen Dividenden auszuschütten und um eine wachstumsgerechte Gewinnthesaurierung zu ermöglichen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

— Die Risikopolitik richtet sich sodann auf die Sicherung der Zahlungsbereitschaft der Bank. Dies ist — wie die Nettoertragssicherung — ebenfalls ein Ziel im Bereich des Planbaren. Zu planen ist der Ausgleich aller Auszahlungen/Periode durch die Einzahlungen/Periode. Darunter sind beachtliche Volumina unsicherer Ein- und Auszahlungen. Auch die Sicherung der Zahlungsbereitschaft geschieht *in Anbetracht gemessener Risiken.*

— Die Risikopolitik richtet sich schließlich auf die Sicherung der Solvenz der Bank. Und das ist etwas ganz anderes. Hier geht Risikopolitik über den Bereich gemessener Risiken hinaus. Solvenzsicherung setzt zwar Risikomanagement zur Sicherung des Nettoertrages und zur Sicherung der Zahlungsbereitschaft voraus. Sie hat aber ihren Platz dort, wo es um Ausgleich schlagender, aber nicht planbarer Vermögensverluste geht, die die Existenz der Bank bedrohen können.

Erste Aufgabe des Bankunternehmers in dem risikopolitischen Bereich seiner Marktentscheidungen ist es, Risiken meßbar und damit planbar zu machen. Risikomanagement, das ist Risikopolitik im Bereich gemessener Geschäftsrisiken der Banken, das ist jener Bereich, für den die Basisinformationen gesammelt und verarbeitet werden, von denen ich schon gesprochen habe. Das Ergebnis der Risikoanalyse und der anschließenden Risikomessung sind Meßzahlen unterschiedlicher Dimensionen, aus denen auf erwartete Verluste aus Geschäftsrisiken geschlossen wird. Die Qualität der Meßzahlen ist vor allem im Bereich der Preisrisiken (Zinsänderungs-, Wechselkursänderungs- und Aktienkursänderungsrisiko) derart, daß sich an sie ein ziemlich präziser Risikoausgleich durch Hedgingoperationen und Portefeuillesteuerung anschließen läßt. Im Bereich der Bonitätsrisiken ist die Risikosteuerung nicht in gleichem Maße auf gute Meßzahlen stützbar: Das Ergebnis von Bonitätsprüfungen führt nur selten über Bonitätsindizien hinaus, die Umsetzung in Maßnahmen der Risikosteuerung wird dadurch weniger präzise, schwerfälliger.

Zu den Wettbewerbswirkungen auf den unternehmerischen Entscheidungsprozeß der Banken gehört, daß auch die Methoden des Risikomanagements selbst zu einem „großen Thema" geworden sind. Die Investitionen in das Risikomanagement, die das Kreditgewerbe gemacht hat, sind beträchtlich. Insbesondere die großen Häuser, für die der Einsatz von Ressourcen hochqualifizierten Personals in das Risikomanagement vom Gesamtaufwand her gesehen allerdings eine eher begrenzte Bedeutung hat (eine der zahlreichen Vorteile der Unternehmensgröße als solcher), sind dabei, integrierte Risikomanagementsysteme aufzubauen. Solche Systeme werden aber nie perfekt arbeiten. Es bleiben stets drohende Verluste aus Risikomeß- oder Planungsfehlern. Und darüber hinaus bleibt die Wirkung der gar nicht planbaren Unsicherheit.[15] Für diese

[15] Alchian hat schon darauf hingewiesen, daß Gewinne als das ex-post-Ergebnis unter Unsicherheit i. e. S. nicht planerisch maximiert werden können. *Alchian*, Armen A.: Uncertainty, Evolution and Economic Theory, in: Journal of Political Economy, Bd. 58,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

„Restrisiken", und streng genommen nur für diese, muß der Bankunternehmer (wie jeder andere Unternehmer auch) Reserven bilden. In der Risikopolitik der Bank kommt konsequent gedacht das Wort Kapital eigentlich erst hier ins Spiel. Mit Risikokapital kann man Absolution von den eigenen Schwächen im Risikomanagement erlangen. Vor allem aber ist Risikokapital ein Mittel, um das Handgemenge mit den Göttern zu bestehen. Das Wirken der Götter ist im Zustand der Planung verhüllt, die launischen Olympier sind risikopolitisch gesprochen ex-post-Phänomene.

Diese Zweiteilung in Risikomanagement auf der einen Seite und Risikodeckungspolitik auf der anderen Seite setzt sich auch im Zuge der Innovation risikopolitischer Prozesse als Grundsatz durch: Geplante Geschäftsrisiken des Hauses sind aus den erwarteten Bruttoerträgen zu decken, Risikodeckungspolitik betreibt man für nicht planbare Restrisiken.

Zu den Grundsätzen der marktbezogenen Unternehmerentscheidungen sollte auch zählen, daß man in das eigene Risikomanagement keine fremden Risikopräferenzen übernimmt. Und damit komme ich auf den Zusammenhang zwischen bankindividueller Risikopolitik und den Verhaltensnormen unseres Bankaufsichtssystems. Die Verhaltensnormen des KWG und des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen spielen (im Gegensatz zu den Markteintrittsbedingungen der §§ 32 und 33 KWG) als Staatsinterventionen, die das Entscheidungsfeld der Kreditinstitute begrenzen, eine erhebliche Rolle. Sie spielen aber auch — und darauf kommt es mir hier an — eine nicht zu unterschätzende Rolle in den risikopolitischen Vorstellungen des Kreditgewerbes.

Natürlich sind die KWG-Regeln im ständigen Dialog mit der Bankpraxis zu dem geworden, was sie sind. Und es ist begründet, anzunehmen, daß auch bei uns in den Beziehungen zwischen Kreditwirtschaft und Bankenaufsicht das Capture-Problem existiert, das Problem des Einflusses des Aufsichtsunterworfenen auf die Aufsicht im Wege der Kooperation. Nicht zu leugnen ist, daß die Kooperation zwischen den Kreditinstituten und ihren Spitzenverbänden einerseits und der Bankaufsicht und — in ihrem Zuständigkeitsbereich — der Bundesbank andererseits vorzüglich funktioniert. Sie geht im Falle der Änderung von Aufsichtsvorschriften materiell über die bloße Anhörung hinaus. So haben immer schon und bis in die jüngsten Vorgänge hinein Vorstellungen des Kreditgewerbes über die Tragbarkeit quantitativer Fixierungen in den Verhaltensregeln Wirkung gezeigt.

1950, S. 211-221. — In die gleiche Richtung geht eine Äußerung von D. Schneider. *Schneider*, Dieter: Die Erklärung hierarchischer Unternehmensorganisationen aus der Unternehmerfunktion im Wettbewerb: Anfänge einer institutionellen Marktprozeßtheorie?, in: *Leipold*, H. / *Schüller*, A. (Hrsg.): Zur Interdependenz von Unternehmens- und Wirtschaftsordnung. Schriften zum Vergleich von Wirtschaftsordnungen Bd. 38. Stuttgart 1988, hier: S. 59.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Grad der Ausschöpfung der aufsichtlichen „Kontingente von Geschäftsentfaltungschancen" zeichnet genau jene Konturen in das Konterfei des Kreditgewerbes, die man bei funktionstüchtigen Kreditsystemen erwartet: Die Restriktionen treffen Grenzunternehmer; das Gros hat in bezug auf die „haftungskapitalbezogenen Kontingente" keine gravierenden Engpässe. Gleichwohl wird die Bankenaufsicht als Instanz für die Verhängung von Restriktionen vom Kreditgewerbe ernst genommen: Die Kooperation in Zukunft ist wahrscheinlich, aber nicht sicher. Die Bankenaufsicht wird ernst genommen wegen ihrer Eingriffskompetenz bei Schieflagen und Mißständen (§ 6 [2] KWG), die den Zweck des Schutzgesetzes tangieren. Auch hier herrscht übrigens gute Kooperation „mit dem jeweils übrigen Kreditgewerbe". Und es gab — daran sei erinnert — viel mehr Glanzleistungen als schwächere Vorstellungen der führenden Krisenmanager des Aufsichtsamtes. Auch gibt es im Kreditwesen die Vorfeldwirkung, von der Wolfgang Kartte im Hinblick auf das Kartellamt gesprochen hat:[16] Beanstandete oder auch nur zur Beanstandung anstehende Mißbräuche (§ 6 KWG) werden oft vom Kreditgewerbe selbst im Vorstadium drohender Regulierung abgestellt.

Vielleicht ist der Verlust der engen Kooperationsbeziehung zwischen denen, die neue Normen setzen, und dem Aufsichtunterworfenen, der mindestens vorübergehend eintreten wird, wenn im Zug der EG-Harmonisierung europäisches Aufsichtsrecht erlassen wird, ein wesentlicher Grund für das Mißbehagen gegenüber dieser Entwicklung. Ein anderer Grund ist gewiß die Veränderung der Wettbewerbssituation des deutschen Kreditgewerbes gegenüber ausländischen Konkurrenten, wenn — etwa durch die Veränderung des Kreises der Rechtsunterworfenen oder durch andersartige Abgrenzungen des Begriffs des haftenden Eigenkapitals — der wettbewerbliche Status quo ante in Gefahr ist. (Es gilt hierzulande — auch ohne Rekurs auf die Pläne der EG — als schiere Sachgerechtigkeit, daß der sogenannte enge Eigenkapitalbegriff gelten müsse. Er ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, daß nur bilanziertes Kapital und bilanzierte Rücklagen eligibel sind. Darf ich daran erinnern, daß dieses Kriterium die Institutsgruppen ganz unterschiedlich trifft?) Jegliche Veränderung des Aufsichtsrechts bedeutet eine relative Verschiebung von Wettbewerbspositionen unter den Kreditinstituten. So auch die EG-Harmonisierung. Schon bei Änderungen im nationalen Bankaufsichtsrecht hat, so lange man denken kann, die Gefährdung des wettbewerblichen Status quo stets mehr Erregung erzeugt als die Änderung des Systems durch zusätzliche und neuartige Regelungen für sich genommen. Diese Beobachtung bestätigt sich auch jetzt, wo Änderungen der Grundsätze I BAKred (über die Begrenzung von Bonitätsrisiken durch Bindung an ein bankaufsichtlich definiertes haftendes Eigenkapital) und Ia BAKred (über die Regulierung von ausgewählten Preisrisiken) eher aus

[16] *Kartte*, Wolfgang / *Martin*, Edwin: Wettbewerb, technischer Fortschritt und Konsumentensouveränität, in: *Hamm*, W. u. a. (Hrsg.): Wettbewerb und Fortschritt. Festschrift für Burkhardt Röper. Baden-Baden 1980, S. 96.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

wettbewerblichen als aus Gründen der Belastung mit komplizierten Regeln Anstoß erregt haben. Die Einbeziehung der Risiken aus Wertpapierbeständen in die Regulierung trifft den wettbewerblichen Status quo. Die Einführung der Preisrisikobegrenzung bei Zinstermingeschäften und Aktienoptionen, die auf der Basis optionspreistheoretischer Überlegungen formuliert wird, also höchst „erklärungsbedürftig" ist, hat als solche erstaunlich wenig Widerstand hervorgerufen.

Überhaupt hat das „mushrooming" der Aufsichtsregeln, die fortschreitende flächendeckende Ausbreitung von risikobegrenzenden Verhaltensregeln über das Bankgeschäft, die Ruhe der Betroffenen erstaunlich wenig gestört. Zweck der Verhaltensregeln war ursprünglich, die Schwerpunktrisiken in den Griff zu bekommen: Die Bonitätsrisiken on-the-balance-sheet, ihre schwache Diversifikation und das Fristentransformationsrisiko. Insbesondere die Entwicklung an den internationalen Finanzmärkten richtete dann die Aufmerksamkeit

— auf die durch gestiegene Volatilitäten entstehenden Preisrisiken,
— auf die Risiken aus neuen Klassen von Wertpapieren, die die Kreditinstitute im bilanziellen Bereich treffen können und
— auf die Einbeziehung von Risiken im sogenannten off-balance-sheet-Bereich.

Ich spreche von „mushrooming" der Aufsichtsregeln, um auf die Gefahr hinzuweisen, daß alles und jedes zum aufsichtlichen Schwerpunktrisiko gemacht werden könnte. Hier steht eine vielberufene Eigenschaft staatlicher Interventionen, nämlich ihre Tendenz, Freiheitsräume immer weiter zu beschneiden, zur Rede. Daß Anzeichen einer solchen Tendenz die Ruhe der Betroffenen bisher erstaunlich wenig gestört haben, ist auf begrenzte Engpaßeigenschaft und „wettbewerbsneutrale" Austarierung der Verhaltensreglen — Unterfutter der Kooperation — zurückzuführen. Auf die Dauer ist das ein schwankender Boden.

Das hat nun alles mit jenem Grundsatz unternehmerischer Risikopolitik zu tun, nach dem man in das eigene Risikomanagementsystem keine fremden Risikopräferenzen übernimmt. KWG-Regeln sind kein geeignetes Surrogat für bankindividuelle risikobewußte Portefeuillesteuerung. Sie sind externe Restriktionen mit einer eigenen, aus Aufsichtszielen abgeleiteten Philosophie und richten sich dabei letztendlich auf den worst case, den Insolvenzfall, der weniger wahrscheinlich gemacht werden soll, und sie sind ein Produkt fremder Risikoneigung. Sie sind überdies als Regeln für alle Kreditinstitute für das bankeigene Risikomanagement zu starr.

Risikomanagement richtet sich dagegen auf den going concern. Risikomanagement geht auf Wahlentscheidungen des Unternehmers unter Alternativen, die angesichts gemessener Risiken Nettoerfolge versprechen, zurück.

Für wie wichtig man die Capture-Probleme auch immer halten mag, es ist auffällig, welche Rolle die KWG-Regeln in den risikopolitischen Anschauungen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

der Kreditinstitute spielen. Sie werden ja nicht nur schlicht als externe Restriktionen hingenommen und befolgt. Sie werden immer wieder — und das kann man sowohl öffentlichen Äußerungen von Persönlichkeiten aus dem Kreditgewerbe wie methodischen Ansätzen in der Praxis des Risikomanagements entnehmen — im Range vor die eigenen risikopolitischen Maximen gestellt.

In seiner Wirkung auf die Unternehmerentscheidungen ist das Festhalten an einer externen methodischen Grundidee und die Rückübertragung in bankindividuelle Risikomanagementsysteme vielleicht ebenso bedenklich, wie es die unmittelbare quantitative Beschränkung des Bankgeschäfts in den Augen von Betroffenen und Kritikern ist. Sie ist bedenklich, weil sie einem Grundgedanken unternehmerischer Risikopolitik widerspricht. Grundsatz I BAKred beispielsweise stellt die gegenüber dem Kreditrisiko offenen Positionen als stellvertretende Meßgrößen für ihren Risikoinhalt (nach der standardisierten durchschnittlichen Erwartung des Bundesaufsichtsamtes) dem haftenden Eigenkapital gegenüber. Das suggeriert doch, es sei risikopolitisch logisch, planbare Risiken mit haftendem Eigenkapital „zu unterlegen". Richtig ist vielmehr im bankindividuellen Risikomanagement, planbare Chancen angesichts planbarer Risiken zu steuern. Gemessene und damit planbar gemachte Vermögensverlustrisiken aus dem Bankgeschäft sind aus den Bruttoerträgen eben dieser Bankgeschäfte zu decken.

In einem Referat, in dem exemplarisch über Beschränkungen der Unternehmerentscheidungen gesprochen wird, erwartet man vielleicht eine Erörterung der Frage, ob die Beschränkungen der Unternehmerentscheidungen in Kreditinstituten durch die Bankenregulierung eine notwendige und zulässige Intervention sind. Dazu haben sich vor dem Verein für Socialpolitik in den vergangenen Jahren mehrere Kollegen geäußert, u. a. Wolf-Dieter Becker, Günther Franke, Dieter Schneider und Carl Christian von Weizsäcker.[17] Die amerikanische Debatte zur ökonomischen Erklärung der Regulierung von Banken und Finanzmärkten haben jüngst Benston und Kaufman zusammengestellt.[18] Herr Lamfalussy von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich hat seine Ansicht, Bankaufsicht sei zur Erhaltung der Stabilität des internationalen

[17] *Becker*, Wolf-Dieter: Das Grundproblem der Bankenregulierung, in: Kapitalmarkt und Finanzierung. Berlin 1987, S. 399 ff.; *Franke*, Günther: Organisation und Regulierung internationaler Finanzmärkte, in: Kapitalmarkt, S. 429 ff.; *Schneider*, Dieter: Mindestnormen zur Eigenkapitalausstattung als Beispiel unbegründeter Kapitalmarktregulierung?, in: Kapitalmarkt, S. 85 ff.; *Weizsäcker*, Carl Christian von: Was leistet die Property Rights Theorie für aktuelle wirtschaftspolitische Fragen?, in: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte. Berlin 1984, S. 123 ff., hier: S. 144 ff.

[18] *Benston*, George J./*Kaufman*, George G.: Risk and Solvency Regulation of Depository Institutions: Past Policy and Current Options. Monograph Series in Finance and Economics, 1/1988, New York University, Graduate School of Business Administration.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Kreditsystems unverzichtbar, klar und plausibel in einer Rede in Wyoming im August 1988 dargelegt.[19] Verwiesen sei schließlich auf die ausführliche Arbeit von Kupitz.[20] Für die Erörterung der zahlreichen Erklärungsansätze bleibt hier keine Zeit.

Mein Standpunkt ist, daß es den Finanzmärkten und — in symbiotischem Zusammenspiel mit diesen — den Kreditinstituten nicht gelingt, einige bedeutende Informationsdefizite (insbesondere Informationsdefizite zum Bonitätsrisiko) hinreichend in den Griff zu bekommen. Die Asymmetrien der Informationsverteilung unter Finanzmarktteilnehmern, auch die zwischen Banken und ihren Gläubigern, rechtfertigen eine Ergänzung durch eine Begrenzung des risktaking der Banken. Es bedarf m. E. nicht des drohenden runs auf die Schalter aller Banken, es bedarf nicht der speziellen Schutzbedürftigkeit sozialfürsorgerisch abgegrenzter Gläubigerklassen, es bedarf nicht der Furcht vor dem ruinösen Wettbewerb, um hier grundsätzlich den Staatseingriff ökonomisch zu rechtfertigen. Es reicht eine informationsökonomische Begründung: Risikobegrenzung im Bankgeschäft als Beitrag zum Ausgleich der nicht vernachlässigbaren Wirkungen von Informationsasymmetrien, die von Marktallokation und bankindividueller Risikopolitik offen gelassen werden.

Diese Begründung deckt indessen kein irreversibles Regelwerk: Was nicht oder nicht mehr Schwerpunktrisiko ist, ist aus der Regulierung herauszunehmen. Sie deckt auch keinen flächendeckenden Perfektionismus. Unternehmerentscheidungen im Bankwesen wären sonst nicht mehr, was sie bis heute trotz der Regulierung immer noch sind: weithin freie Entscheidung, wie sie die Soziale Marktwirtschaft braucht.

---

[19] Bank for International Settlements: BIS Review, No. 163/1988, S. 1ff.

[20] *Kupitz*, Rolf: Die Kreditwirtschaft als wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich. Ein Beitrag zur ökonomischen Begründung der Regelungen des Gesetzes über das Kreditwesen und des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Reihe Wirtschaftswissenschaften Bd. 293. Thun/Frankfurt 1983.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die Zukunft der Deutschen Mark in der europäischen Währungsintegration

Von *Karl Otto Pöhl*, Präsident der Deutschen Bundesbank

A.

Ich betrachte es als eine Auszeichnung, heute zu Ihnen sprechen zu dürfen. Für jeden Volkswirt ist der Verein für Socialpolitik so etwas wie ein Orden, den man mit den erlauchtesten Namen unseres Faches assoziiert.

Das Thema „Währungsreform und soziale Marktwirtschaft" und speziell das mir zugedachte Thema über die „Zukunft der Deutschen Mark in der europäischen Währungsintegration" konnten nicht besser gewählt werden. Wir befinden uns mitten in der Diskussion um die Schaffung einer europäischen Währungsunion und damit auch in einer Diskussion um die Zukunft der D-Mark. Bei verschiedenen Gelegenheiten, zuletzt auf dem Gipfeltreffen der Regierungschefs in Hannover, ist noch einmal der politische Wille bekräftigt worden, im Rahmen der EG nicht nur einen Binnenmarkt für Güter, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital zu schaffen, sondern darüber hinausgehend eine Wirtschafts- und Währungsunion. Folgt man den Definitionen des Werner-Berichts aus dem Jahre 1970, so hat man darunter eine Zone zu verstehen, in der

- sich der Güter-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr frei und ohne Wettbewerbsverzerrungen vollzieht, ohne daß dadurch neue strukturelle oder regionale Ungleichgewichte verursacht werden;
- die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden und infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen werden müssen und in der
- im Innern die vollständige und irreversible Konvertibilität der Währungen, die Beseitigung der Bandbreiten der Wechselkurse, die unwiderrufliche Festsetzung der Paritäten und die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs erforderlich sind.[1]

Das Ziel ist ehrgeizig, bedenkt man die enormen Schwierigkeiten, die einer weitgehenden Europäisierung wichtigster Teile jetzt nationaler Politikern

[1] Vgl. Bericht an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft (Werner-Bericht) vom 8. Okt. 1970, S. 6 u. S. 27

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

entgegenstehen. Auch eine stark föderalistisch konzipierte Wirtschafts- und Währungsunion erfordert im Endzustand ein hohes Maß an Harmonisierung der Fiskal- und Wirtschaftspolitik, einen funktionierenden Finanzausgleich und nicht zuletzt wohl auch eine gemeinsame Geldpolitik.

Auf dem Weg zu einer Wirtschafts- und Währungsunion mit irreversibel fixierten Wechselkursen müssen zunehmend zentrale Institutionen in den wichtigsten Politikbereichen für alle Mitgliedsländer verbindliche Entscheidungen treffen. Eine vollständige politische Union im staatsrechtlichen Sinne mag dafür zunächst keine zwingende Voraussetzung sein, aber schon im Werner-Bericht ist zu Recht davon die Rede, daß Fortschritte auf wirtschafts- und währungspolitischem Gebiet als „Ferment"[2] für eine politische Union dienen. Sehr schnell erhebt sich dann die Frage nach der demokratischen Legitimation und Kontrolle dieser Gemeinschaftsorgane.

Manches an den Entwürfen für eine Wirtschafts- und Währungsunion, die zur Zeit diskutiert werden, mag utopisch erscheinen, aber wie Ernst Bloch gesagt hat: auch Utopien haben ihren Fahrplan.[3] Den Fahrplan zu realisieren und im Detail auszuarbeiten ist dringlich, denn der Zug nach Europa steht nicht etwa auf dem Bahnhof und wartet auf das grüne Licht des Stationsvorstehers, er befindet sich vielmehr bereits in voller Fahrt. Die Wirtschafts- und Währungsunion wird ja nicht in einem revolutionären Akt geschaffen, sondern in einem evolutionären Prozeß, der nicht frei ist von Rückschlägen, der aber schon heute irreversibel ist. Gerade in den letzten Jahren sind dabei große Fortschritte erzielt worden. Zahlreiche Beschränkungen im Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sind abgeschafft worden. Die Regierungen haben ihre Entschlossenheit bekräftigt, die letzten Barrieren bis 1992 zu beseitigen. Mit der Richtlinie vom 13. Juni 1988 hat der Europäische Rat die vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs bis spätestens Mitte 1990 beschlossen. Damit wäre eine der Voraussetzungen für eine Währungsunion — freier Kapitalverkehr — schon in naher Zukunft weitgehend erfüllt. Nur einige kleinere EG-Länder glauben, vorerst auf Beschränkungen noch nicht verzichten zu können.

Auch das zweite Kriterium einer Währungsunion — Fixierung der Wechselkurse — ist bereits teilweise realisiert. Das EWS ist zwar ein Torso, solange Großbritannien und eine Reihe anderer EG-Länder nicht bereit oder in der Lage sind, sich den Wechselkursvereinbarungen zu unterwerfen. Der „harte Kern" des EWS entwickelt sich jedoch zunehmend zu einer Währungszone, in der Wechselkursänderungen nur noch zögernd, wenn überhaupt, als Instrument zum Ausgleich externer Ungleichgewichte angesehen werden. Die Verteidigung fester Wechselkurse hat für alle Regierungen der am EWS beteiligten Länder einen so hohen Stellenwert bekommen, daß man bereit ist, dafür auch

[2] Ebd., S. 27.

[3] *Bloch*, Ernst: Das Prinzip Hoffnung, Bd. 1. Frankfurt 1959, S. 555.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

unbequeme Konsequenzen in Kauf zu nehmen, wie ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, hohe Realzinsen und unter Umständen die Nichtausschöpfung des Wachstumspotentials.

Man wird dafür allerdings durch einen Gewinn an Preisstabilität belohnt, dessen Wert man nicht geringschätzen sollte. Tatsächlich hat sich das EWS nicht nur zu einer Zone relativ stabiler Wechselkurse, sondern auch relativ stabiler Preise entwickelt. Die dank des Dollar-Kursrückgangs und der rückläufigen Rohstoffpreise eingetretene Verbesserung der „terms of trade" der EWS-Mitgliedstaaten in den letzten Jahren hat dabei geholfen. Aber man kann auch belegen, daß die Mitgliedschaft im EWS und die Verteidigung eines festen Wechselkurses zur D-Mark in einigen Ländern einen starken Disziplinierungs- und Anpassungsdruck ausgelöst hat.

B.

Die D-Mark hat in diesem Prozeß der währungspolitischen Integration, den man durchaus als Schritt in Richtung auf eine europäische Währungsreform bezeichnen kann, eine wichtige, wenn nicht sogar eine entscheidende Rolle gespielt. Sie hat sich innerhalb des EWS zur dominierenden Reserve- und Interventionswährung entwickelt — nicht etwa die ECU, wie es ursprünglich vorgesehen war. Die Deutsche Bundesbank hat diese Rolle für die D-Mark keineswegs angestrebt. (Sie ist ja eher eine Last als eine Freude, wenn man an die damit verbundenen möglichen Probleme für die Geldpolitik denkt.) Diese Rolle ist der D-Mark als der stabilsten, voll konvertiblen, auch international uneingeschränkt verwendbaren Währung zugewachsen. Die D-Mark hat eine ähnliche Funktion im EWS gewonnen, wie sie der Dollar im Bretton-Woods-System hatte; sie ist der Anker des Systems, und sie setzt den Stabilitätsstandard für die restlichen Mitglieder des Wechselkursverbundes.

Nicht nur aus der Sicht der Deutschen Bundesbank ist dies ein für das Funktionieren des EWS essentieller Beitrag. Der frühere italienische Notenbankgouverneur Guido Carli hat in einem Beitrag darauf verwiesen: „Das Europäische Währungssystem in seiner jetzigen Form dreht sich um die D-Mark und damit um die stabilste Währung; versuchte man, es davon loszulösen, und wäre dabei nicht in der Lage, die D-Mark durch eine oder mehrere Währungen mit gleichem Stabilitätsgrad zu ersetzen, so würde man den Näherungsprozeß an die Währungsunion gefährden."[4]

Ein Währungssystem, das diese Bezeichnung verdient, braucht einen stabilen Anker. Die D-Mark kann diese Rolle solange spielen, wie die Bundesbank die

[4] *Carli*, Guido: Eine Währung für zwölf, Übersetzung eines Beitrags aus Repubblica vom 13. Juli 1988, abgedruckt in Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 52/1988, S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Handlungsfreiheit behält, die dafür notwendige Politik zu betreiben. Der Zwang, einen festen Wechselkurs zur D-Mark zu betreiben, schränkt allerdings die geldpolitische Autonomie der Partnerstaaten erheblich ein, vor allem bei voller Freizügigkeit des Kapitalverkehrs.

Einer der engsten Berater der britischen Premierministerin, Alan Walters, hat diese Sorge kürzlich drastisch wie folgt formuliert: „In such a fixed parity system, sterling would become a fixed satellite to the solar currency, the Deutsche Mark. Germany's recessions would be exported to the UK — and price, wage and other rigidities would magnify the effects on employment, profitability and government finances. . . The costs of such fixity are likely to be unbearable."[5]

Auch andere Politiker haben mit unüberhörbarer Deutlichkeit ihr Unbehagen an der Dominanz der D-Mark im EWS formuliert. So etwa der damalige französische Finanzminister Balladur in einem Memorandum vom Dezember 1987: „Es muß vermieden werden, daß ein einziges Land de facto für die Festlegung der wirtschafts- und währungspolitischen Ziele des gesamten Systems verantwortlich ist. Unter diesem gleichen Blickwinkel muß nach und nach vermieden werden, daß eine große Drittwährung oder eine einzige nationale Währung in der Praxis als Interventions- und Reservewährung für das gesamte System dient."[6] Der italienische Finanzminister Giugliano Amato hat im Januar 1988 ähnliches gesagt: „The asymmetry which derives from the role of the ‚dominating' currency, and the deflationary bias which results therefrom, means that the system itself is particularly vulnerable to external shocks, which can lead to considerable appreciation of strong currencies."[7]

Wegen dieser sogenannten „Asymmetrie" des EWS laufen denn auch alle Reformvorschläge u. a. darauf hinaus, die D-Mark aus ihrer Ankerfunktion zu lösen und etwas anderes an ihre Stelle zu setzen, sei es ein europäisches Notenbanksystem mit einer einheitlichen europäischen Währung, sei es eine europäische Parallelwährung oder sei es auch nur eine „Stärkung" des EWS durch noch weitergehende Interventionsverpflichtungen in EWS-Währungen (was in Wirklichkeit allerdings auf eine Schwächung der D-Mark und damit des EWS hinausliefe, weil es den Anpassungsdruck verringern würde). Auch die Schaffung eines deutsch-französischen Wirtschafts- und Finanzrates, der ursprünglich nach französischen Vorstellungen sogar nur ein „Währungsrat" zur „Koordinierung" der Geldpolitik sein sollte, muß in diesem Zusammenhang gesehen werden.

---

[5] In einem Brief an die Financial Times; abgedruckt ebd. am 23. Juni 1988.

[6] Memorandum vom 29. Dezember 1987, Der währungspolitische Aufbau Europas, Ziff. II, 3 (Übersetzung).

[7] Memorandum vom 8. Januar 1988, European monetary construction, Ziff. 3c, Abs. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Auch wenn man den Vorwurf für unberechtigt hält, eine „D-Mark-Zone" habe einen deflationären ‚Bias', muß man Verständnis für die Sorge unserer Partner haben, daß eine europäische Währungsunion von der D-Mark dominiert werden könnte. Allerdings hätte die Substitution des derzeitigen DM-Standards durch einen in gemeinschaftlichen Koordinierungs- und Entscheidungsprozessen bestimmten europäischen Standard weitreichende Konsequenzen. Daniel Gros und Niels Thygesen ist zuzustimmen: „... a system like the EMS in its present state of development has to be asymmetric if the exchange rates are really to be kept fixed. An alternative to an asymmetric system anchored by the German monetary policy would be to formulate a common European monetary policy, but this would involve a jump to a different degree of political and economic integration."[8]

C.

Die radikalste, aber auch „sauberste" Lösung für das Problem einer Vergemeinschaftung der Geldpolitik in einer Währungsunion wäre die Schaffung eines europäischen Notenbanksystems, etwa analog zum Federal Reserve System der USA. In einer ersten Stufe könnte es die Aufgabe zugewiesen bekommen, die Geldpolitik der beteiligten Staaten zu koordinieren. Nach endgültiger und irreversibler Fixierung der Wechselkurse wäre es dann nur noch ein kleiner Schritt, der europäischen Notenbank Emission und Kontrolle einer europäischen Währung zu übertragen, die an die Stelle der nationalen Währungen, also auch der D-Mark, zu treten hätte.

Ein europäisches Notenbanksystem müßte unmißverständlich auf das Ziel verpflichtet werden, für Preisstabilität zu sorgen. Das scheint eine bare Selbstverständlichkeit für eine Notenbank zu sein, nicht nur aus der Sicht der Bundesrepublik. So sagte z. B. vor kurzem der Präsident der EG-Kommission Jacques Delors hierzu: „Meiner Meinung nach wird man keine Fortschritte auf dem Wege zum geeinten Europa erzielen, wenn man sich das Stabilitätsziel nicht voll zu eigen macht, wie es in Deutschland konzipiert worden ist."[9]

In der Praxis besteht freilich immer die Tendenz, der Geldpolitik zusätzliche Aufgaben aufzubürden — etwa die Stabilisierung der Wechselkurse oder die Mithilfe bei der regionalen Strukturpolitik, Vollbeschäftigung oder andere Aufgaben —, die mit dem eigentlichen Ziel der Notenbankpolitik, den Geldwert zu sichern, in Konflikt geraten können.

Unseren ordnungspolitischen Vorstellungen würde es entsprechen, wenn das geldpolitische Instrumentarium der europäischen Zentralbank so ausgestaltet

---

[8] *Gros*, D./*Thygesen*, N.: The EMS-Achievements, Current Issues and Directions for the Future. CEPS-Papier No. 35, Brüssel 1988, S. 21.

[9] In einem Interview mit der Westdeutschen Allgemeinen am 6. Mai 1988.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

würde, daß es eine effektive Steuerung der Geldmenge ohne Rückgriff auf quantitative Kontrollen (oder andere direkte Eingriffe in die Finanzmärkte) ermöglicht. Das Instrumentarium müßte dementsprechend sowohl Mittel der Zins- als auch der Liquiditätspolitik vorsehen, die für die Grobsteuerung wie die Feinsteuerung des europäischen Geldmarktes ausreichen. Einem europäischen Notenbanksystem müßten also Rechte übertragen werden, die heute in den Händen der nationalen Regierungen oder der Notenbanken liegen. Dies würde in allen Mitgliedsländern eine weitgehende Änderung der jetzigen Geldverfassung nötig machen, auch in der Bundesrepublik. Eine nur teilweise Übertragung von geldpolitischen Befugnissen auf eine supranationale Institution ist mit der derzeitigen Rechtsstellung der Deutschen Bundesbank nicht vereinbar, sondern würde eine Änderung des Bundesbankgesetzes mit dem Ziel, die Befugnisse des Zentralbankrats entsprechend einzuschränken, erfordern.

Die Aufgabe, für Preisstabilität zu sorgen, wird zumindest erleichtert, wenn nicht überhaupt erst ermöglicht, wenn ein europäisches Notenbanksystem ausreichend unabhängig in seiner Willensbildung und in seiner Entscheidungsfindung ist, unabhängig nicht nur von nationalen Regierungen, sondern auch von den Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft, also von der Kommission und vom Ministerrat. Andererseits muß die Frage nach der demokratischen Legitimation einer so mächtigen supranationalen Institution wie einer europäischen Notenbank beantwortet werden. Wer ernennt den Präsidenten und die Mitglieder des Direktoriums? Welche Rechte erhält ein europäischer Zentralbankrat usw.?

Beantwortet werden müßte auch die Frage, in welchem Umfang eine europäische Notenbank für die Wechselkurspolitik gegenüber Drittwährungen, also in erster Linie Dollar und Yen, verantwortlich sein sollte. Monetäre Stabilität bedarf der außenwirtschaftlichen Absicherung, wie wir gegen Ende des Bretton-Woods-Systems gelernt haben. Die Stabilisierung der Wechselkurse kann und darf deshalb nicht das primäre Ziel der Geldpolitik sein. Sie kann mit ihrer eigentlichen Aufgabe allzuleicht in Konflikt geraten. Das heißt aber nicht, daß es keinen Spielraum für währungspolitische Kooperation mit Ländern außerhalb der Gemeinschaft gibt, die auch Interventionen an den Devisenmärkten beinhalten kann. Eine europäische Notenbank, die dafür verantwortlich wäre, müßte deshalb zumindest einen Teil der jetzt noch nationalen Währungsreserven definitiv erwerben und verwalten. Dies war schon bei der Schaffung des Europäischen Währungssystems vorgesehen, scheiterte aber an der mangelnden Bereitschaft praktisch aller Länder (nicht etwa der Deutschen Bundesbank, die nur auf einer gesetzlichen Regelung insistieren mußte), einen Teil der Währungsreserven unwiderruflich (gegen ECU) auf eine supranationale Institution zu übertragen.

Realistischerweise muß man wohl davon ausgehen, daß Regierungen und Parlamente in Europa in absehbarer Zeit nicht bereit sein werden, ihre geldpolitische Souveränität auf eine supranationale Institution wie eine europäi-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

sche Notenbank zu übertragen. Bezeichnenderweise kommt das Wort europäische Zentralbank und europäische Währung in dem Kommuniqué von Hannover auch gar nicht mehr vor.

D.

Als scheinbar eleganter Weg, die rechtlichen und politischen Schwierigkeiten zu umgehen, die der Schaffung einer europäischen Zentralbank und einer europäischen Währung entgegenstehen, wird seit Mitte der 70er Jahre die Einführung einer Parallelwährung diskutiert. Neben den nationalen EG-Währungen würde eine Zweitwährung in Umlauf gebracht, die möglichst sämtliche Geldfunktionen (Zahlungsmittel, Recheneinheit, Wertaufbewahrungsmittel) erfüllen kann. Die Parallelwährung wäre dabei so auszustatten, daß sie sich — ohne eine Vorzugsbehandlung zu erhalten — neben den nationalen Währungen nicht nur behaupten kann, sondern auch entsprechend dem allgemein akzeptierten Integrationstempo graduell und in jedem EG-Land weitgehend gleichmäßig die nationale Währung ersetzt. Mit wachsender Bedeutung der Parallelwährung würden die nationalen Notenbanken zunehmend ihren geldpolitischen Handlungsspielraum verlieren, da ein immer größerer Teil des nationalen Geldumlaufs nicht mehr von ihnen allein steuerbar wäre. Es käme somit zu einem faktischen Autonomieverlust der nationalen Geldpolitik, ohne daß eine explizite Verlagerung von Kompetenzen auf die Gemeinschaftsebene stattfände. Erst am Ende eines solchen Prozesses stünde die Abschaffung der nationalen Währungen durch einen besonderen Hoheitsakt und die Einführung einer gemeinsamen Europawährung. So wird es erst jetzt wieder vorgeschlagen von Otmar Franz, dem Vorsitzenden des Interfraktionellen Arbeitskreises „Europäische Währung" des Europäischen Parlaments, der in einem Stufenplan für die währungspolitische Integration die nationalen Währungen bis 1. Januar 1995 durch die ECU als gesetzliche Zahlungsmittel ablösen will.[10]

Verglichen mit der erfahrungsgemäß schwierigen Aufgabe, nationale wirtschaftspolitische Kompetenzen durch politische Akte einzuschränken, mag das Parallelwährungskonzept auf den ersten Blick einfacher erscheinen. Es entspräche dem Wunsch, politisch wirksame und symbolträchtige Schritte (wie Einführung einer europäischen Währung einschließlich Emission von Banknoten und Münzen, Errichtung einer europäischen Notenbank) zu unternehmen, ohne von Anfang an größere Souveränitätsverzichte zu verlangen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich aber, daß auch bei diesem Ansatz ein unmittelbarer und weitreichender institutioneller Anpassungsbedarf besteht, wenn der in Gang gesetzte „Währungswettbewerb" in einer für alle Mitgliedstaaten akzeptablen

[10] Laut vwd-Finanz- und Wirtschaftsspiegel vom 30. 9. 1988; vgl. auch die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. 4. 1989: EP-Dok. A2-14/89.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Weise ablaufen soll. Dabei ergibt sich eine Vielzahl offener und sehr komplexer Fragen. Gros und Thygesen ist darin zuzustimmen, daß „the full logical implications of this approach were never drawn up at the official level".[11]

Die ökonomischen Wirkungen der Einführung einer Parallelwährung hängen von deren konkreter Ausgestaltung ab. Ausgehend von der bestehenden europäischen Währungseinheit ECU läßt sich anhand der entscheidenden Kriterien — Eigenständigkeit oder Korbdefinition, Wechselkursregelung und Rolle der Notenbanken — eine Vielzahl von Parallelwährungskonzepten mit zum Teil ganz unterschiedlichen Implikationen entwerfen.

Aus heutiger Sicht erscheint die Verwendung des ECU-Währungskorbs als Parallelwährung unter Beibehaltung fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse gegenüber den nationalen Währungen als nächstliegender Ansatz. Der entscheidende Schritt zur Einführung einer solchen Parallelwährung bestünde darin, daß die ECU-Schaffung durch die nationalen Notenbanken (nach einheitlichen Richtlinien) oder durch eine EG-Währungsbehörde ermöglicht wird. Die Korb-ECU würde dann nicht nur — wie gegenwärtig — durch private Bündelung der Komponenten, sondern auch durch Kreditgewährung oder Interventionen der Notenbanken bzw. einer EG-Währungsbehörde entstehen.

Unter diesen Voraussetzungen stünden den EG-Bürgern in diesem Fall (neben Drittwährungen) zwölf nationale EG-Währungen und die Korb-ECU als Anlage- und außenwirtschaftliche Transaktionswährung sowie jeweils zwei binnenwirtschaftliche Transaktions- und Recheneinheiten zur Verfügung. Die Nutzung der Korb-ECU hängt bei festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen von den Risiko- und Ertragspräferenzen der Anleger ab; zwar wäre der ECU-Korb als Diversifikationsinstrument geeignet, doch kann er als gewogener Durchschnitt der nationalen Währungen nicht allen anderen Währungen oder Währungsmischungen überlegen sein.

Nicht viel positiver ist daneben auch die binnenwirtschaftliche Verdrängungskraft der ECU als Transaktionswährung zu beurteilen. Insbesondere bei voraussehbaren Divergenzen würde das Wechselkursrisiko den Nutzen der ECU im täglichen Gebrauch beeinträchtigen, etwa durch die laufende Ermittlung der Wechselkurse, unbequeme Umrechnungskurse und eine erschwerte Preiseinigung inländischer Vertragspartner, die bei ECU-Kontrahierung eventuell Wechselkursrisiken mit berücksichtigen müßten. Selbst bei stärkerer Konvergenz sprechen Gewohnheiten, das in nationaler Währung erworbene „Preisgedächtnis" und ähnliche Faktoren eher gegen eine Ausbreitung der ECU. Per saldo kann somit allenfalls erwartet werden, daß die ECU im innergemeinschaftlichen Außenhandel zunehmende Verwendung als „Kompromißwährung" fände, wobei aber hierbei nicht zuletzt die Verhandlungsposition der Geschäftspartner den Ausschlag geben dürfte.

[11] *Gros / Thygesen*, S. 57.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Eine Korb-ECU kann daher als gewogener Durchschnitt der nationalen Währungen keinen nachhaltigen und insbesondere keinen gleichmäßigen Verdrängungsdruck auf die nationalen Währungen ausüben und damit auch kein zusätzliches Integrationsinstrument sein. In der Praxis wäre zu befürchten, daß die EG-Notenbanken gedrängt würden, den Wechselkurs einer solchen ECU durch unbeschränkte Ankäufe zu stabilisieren, um die ECU-Verwendung zumindest insoweit zu fördern. (Wenn alle Korbwährungen — wie unterstellt — in einem System fester, aber anpassungsfähiger Wechselkurse zusammengeschlossen sind, so lassen sich aus den bilateralen Interventionspunkten auch Interventionspunkte für die Korb-ECU gegenüber jeder nationalen Währung ableiten.) Bei einer größeren ECU-Verbreitung wäre eine derartige Interventionsverpflichtung mit erheblichen geldpolitischen Konsequenzen verbunden; sie liefe im Endeffekt auf einen unbeschränkten Ankauf von Partnerwährungen ohne Saldenausgleich und eine Vereinigung des offiziellen und privaten ECU-Kreislaufs hinaus, wie sie immer wieder gefordert wird. Will der Markt ECU gegen eine nationale Währung austauschen, so drückt dies den Kurs der ECU gegenüber dieser Währung. Durch Stützungsverkäufe zugunsten der ECU wird dann die gewünschte nationale Währung zur Verfügung gestellt. Somit würden sich ECU-Bestände bei den Notenbanken ansammeln, deren Währungen stärker gefragt sind als die Partnerwährungen (bzw. die ECU), während die Emissionsnotenbanken der weniger gefragten Währungen ECU durch Ankauf der eigenen Währung emittieren müßten. De facto käme es also — bei unterstellten Divergenzen im EWS — zu einer ungleichmäßigen Verdrängung der nationalen Währungen innerhalb Europas. Die nationale Stabilitätspolitik in den Hartwährungsländern würde unterlaufen. Nationale Preisziele müßten zwangsläufig der mittleren Inflationsrate in Europa weichen. Deshalb erfordert bereits ein solches Konzept eine gemeinschaftlich abgestimmte Geldmengensteuerung der EG-Notenbanken zur Sicherstellung eines Gleichschritts der Geldschöpfung (ECU plus nationale Währung). Nur so ließe sich eine „Doppelbelegung" des BSP in Europa durch umlaufende ECU und nationale Währungen vermeiden.

Im Fall einer eigenständig definierten ECU mit festem, aber anpassungsfähigem Wechselkurs gegenüber den EG-Währungen wäre die Wertentwicklung der Parallelwährung losgelöst von der Entwicklung der heutigen Korbkomponenten, aber abhängig von Häufigkeit und Ausmaß künftiger Wechselkursanpassungen im EWS. Für die Wechselkursregelung einer eigenständig definierten ECU bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

Die ECU kann zum einen den EWS-Währungen „übergeordnet" werden, indem die Paritäten und Interventionspunkte der nationalen Währungen gegenüber der ECU als Bezugspunkt des Systems festgelegt werden. Oder die eigenständige ECU kann den nationalen Währungen gleichgestellt sein; in diesem Fall wird sie wie die Währung eines dreizehnten Mitgliedstaates behandelt und weist dementsprechend dieselbe Schwankungsmarge auf wie die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

nationalen Währungen (wobei sie gleichwohl rechnerischer Bezugspunkt des Paritätengitters sein könnte). Die erstgenannte Variante würde zwar einen stärkeren europapolitischen Symbolgehalt aufweisen und wegen der geringeren Schwankungsmarge der ECU die Akzeptanz der ECU als Parallelwährung fördern, grundsätzlich werfen aber beide Varianten weitgehend gleiche Probleme auf.

Für die Verdrängungskraft der ECU könnte deren Eigenständigkeit potentiell sowohl Vorteile als auch Nachteile mit sich bringen, denn die neue ECU könnte sich a priori stärker entwickeln als die stärkste EG-Währung, aber auch schwächer als die schwächste EG-Währung. Ohne weitere Annahmen, etwa bezüglich der Ausstattung der Parallelwährung mit einer „Wertsicherungsklausel" (wodurch freilich nur die Verwendung als Anlagemedium, nicht aber als Verschuldungsmedium gefördert würde) oder ihre weltweit gesicherte Verwendbarkeit läßt sich die Verdrängungskraft einer eigenständig definierten ECU als Anlagewährung nicht abschließend beurteilen. Entscheidend für ihre Wertentwicklung wäre letztlich das Ausmaß der ECU-Schöpfung durch eine EG-Instanz (bzw. durch die nationalen Notenbanken der EG-Länder nach EG-einheitlichen Kriterien) in Relation zur ECU-Geldnachfrage, die ihrerseits von der Akzeptanz der ECU innerhalb und außerhalb der EG abhinge.

In letzter Konsequenz setzt eine Parallelwährung voraus, daß der marktwirtschaftliche Verdrängungsprozeß funktioniert. Zu der erforderlichen gleichmäßigen Substitution aller EG-Währungen (also auch der D-Mark) durch die Parallelwährung kann es nur kommen, wenn die Parallelwährung

— binnenwirtschaftlich den gleichen Status hat wie jede nationale EG-Währung;

— als Anlagewährung unter Berücksichtigung der Zins- und Wechselkursentwicklung auch mit der stärksten EG-Währung konkurrieren kann;

— als Transaktionswährung mit möglichst geringen Kosten verbunden ist, was praktisch nur dann der Fall wäre, wenn sie durch hinreichend feste Wechselkurse zu den nationalen Währungen abgesichert ist.

Damit ist aber weitgehend der Endzustand definiert, zu dem die Parallelwährung erst hinführen soll.

Die Zwischenlösung einer Korb-ECU (oder einer eigenständigen ECU mit festen, aber anpassungsfähigen Wechselkursen) bietet keine ausreichende Gewähr für einen spannungsfreien Integrationsprozeß. Sie wäre im Gegenteil mit dem Risiko verbunden, daß die nationale Geldpolitik ihrem Stabilitätsauftrag infolge verstärkter Notenbankinterventionen nicht mehr gerecht werden kann. Eine Abwägung von Kosten und Nutzen einer Parallelwährungsstrategie muß auch berücksichtigen, daß im täglichen Zahlungsverkehr (Kassenverkehr, Abrechnungsautomaten, unbarer Zahlungsverkehr) eine Parallelwährung überhaupt nicht praktikabel ist. Das führt letztlich zu dem Ergebnis, daß mit einer

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Parallelwährung europapolitisch wenig gewonnen, stabilitätspolitisch aber viel aufs Spiel gesetzt würde.

E.

Wenn die Schaffung einer europäischen Notenbank und einer europäischen Währung unter den gegebenen politischen Bedingungen in absehbarer Zeit nicht möglich ist und eine Parallelwährung keine wirkliche Lösung darstellt, bleibt nichts anderes übrig, als den Integrationsprozeß in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion in pragmatischen Schritten voranzutreiben.

Dazu gehört vor allem, daß alle EG-Mitglieder sich an den Wechselkursvereinbarungen beteiligen, also in erster Linie Großbritannien und Italien. Solange dies nicht der Fall ist, bleibt eine wichtige Voraussetzung für eine Währungsunion — feste Wechselkurse für alle Teilnehmer — unerfüllt. Dies schließt eine weitere Liberalisierung der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte keineswegs aus, ebensowenig wie eine positive Entwicklung des Außenhandels, nicht einmal Stabilität der Wechselkurse, wie am Beispiel Österreichs und der Schweiz demonstriert werden kann. Erschwert wird aber sicherlich die Entwicklung einer „Europäischen Identität" auch auf währungspolitischem Gebiet.

Die volle Liberalisierung des Geld- und Kapitalverkehrs ist ein weiterer wesentlicher Beitrag zur schrittweisen Schaffung einer Währungsunion. Die Sorge, daß der Abbau von Devisen- und Kapitalverkehrsbeschränkungen beinahe zwangsläufig zu massiven Kapitalbewegungen, Spekulationen und damit Spannung im EWS führen müßte, haben sich glücklicherweise bisher als unbegründet erwiesen. Entscheidend ist, daß in den Ländern, in denen der Devisen- und Kapitalverkehr teilweise seit Jahrzehnten reguliert war, eine Politik betrieben wird, die das Vertrauen der Anleger erhält und festigt. Dazu gehört vor allem, daß die Märkte überzeugt werden, die Liberalisierung sei irreversibel. Je glaubwürdiger die Politik in dieser Hinsicht ist, desto geringer können auch die Zinsdifferenzen zur Erhaltung der Wechselkursstabilität sein,und desto größer ist die Aussicht, daß auch andere Währungen als die zur Zeit bevorzugten von privaten Investoren und Notenbanken als Anlage- und Reservewährung gehalten werden und die D-Mark in ihrer Ankerfunktion entlasten.

Je weniger die Wechselkurspolitik als Anpassungsinstrument genutzt wird, um so mehr stellt sich die Frage nach der Koordinierung der Geldpolitik. Ihre wachsende Notwendigkeit in integrierten Finanzmärkten ist nicht zu bestreiten. Geht man aber auch nur geringfügig über die derzeitige Konsultations- und Informationspraxis hinaus, die insbesondere bei der Koordination von Interventionen am Devisenmarkt gut entwickelt ist und im Geiste gegenseitigen Vertrauens wirksam funktioniert, stößt man sehr schnell auf ähnliche Probleme wie bei der Schaffung eines europäischen Notenbanksystems.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

So würde etwa eine ex-ante-Koordinierung währungspolitischer Entscheidungen — etwa die gemeinsame Festlegung von Geldmengenzielen — auf beträchtliche Hindernisse stoßen. Die Mitglieder des Ausschusses der Notenbankgouverneure, der für die Koordinierung wohl am ehestens in Frage käme, haben einen sehr unterschiedlichen rechtlichen Status. Sie sind nur in Grenzen in der Lage, verbindliche Entscheidungen in einem europäischen Gremium zu treffen. Das gilt auch für den Präsidenten der Deutschen Bundesbank, der den Zentralbankrat nicht präjudizieren kann.

Eine Delegation von Befugnissen auf eine Institution wie den Gouverneursausschuß wäre in der Bundesrepublik nur durch Gesetzesänderung möglich. Die Deutsche Bundesbank kann auch nicht zusammen mit anderen Notenbanken einem gemeinsamen Institut (etwa dem FECOM) währungspolitische Befugnisse einräumen, hierzu fehlt es ihr mangels einer Ermächtigung an der notwendigen öffentlich-rechtlichen Organisationsgewalt. Ebensowenig ist die Deutsche Bundesbank auf der Grundlage des geltenden Rechts in der Lage, Teile oder die Gesamtheit ihrer Währungsreserven dauerhaft und unwiderruflich auf einen gemeinsamen Fonds zu übertragen; dies würde sicherlich den Rahmen der der Bank gesetzlich gestatteten „Geschäfte" sprengen. Andere Notenbanken sind ähnlichen oder noch weitergehenden Beschränkungen unterworfen. In einigen Fällen liegt die Zuständigkeit für geldpolitische Entscheidungen nicht einmal in ihrer Hand, sondern in der des Finanzministers. Eine Erweiterung der Befugnisse des Gouverneursausschusses in bezug auf die Koordinierung der Geldpolitik setzt also in den meisten Ländern entsprechende politische Entscheidungen voraus.

Für den Fortgang der währungspolitischen Integration in Europa ist es aus meiner Sicht vor allem wichtig, einen breiten politischen Konsensus über die Prinzipien einer europäischen Geldordnung zu erzielen. Die jetzt begonnene Diskussion über eine europäische Notenbank und eine Europa-Währung ist dabei durchaus hilfreich. Sie macht die Optionen und die Probleme deutlicher. Wunder sollten wir nicht erwarten. Der beste Beitrag der Deutschen Bundesbank zur währungspolitischen Zusammenarbeit wird auch in Zukunft darin bestehen müssen, die D-Mark stabil zu erhalten, solange nichts Gleichwertiges und Besseres an ihre Stelle treten kann.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Podiumsdiskussion
Die Soziale Marktwirtschaft von außen gesehen

Leitung: Ernst Helmstädter, Münster

Teilnehmer:
François Bilger, Straßburg
Santiago García Echevarría, Madrid
Guy Kirsch, Bern
Leif Mutén, Washington
Anthony J. Nicholls, Oxford
Kurt W. Rothschild, Wien
Wolfgang F. Stolper, Ann Arbor

Vorbemerkung

Von *Ernst Helmstädter*, Münster

Da wegen der vergleichsweise großen Anzahl der Diskussionsteilnehmer nicht jedem Teilnehmer ein Eröffnungsstatement zugestanden werden konnte, war zuvor vereinbart worden, das Gespräch mit nur einem Statement zu beginnen. Im Tagungsband sollten dann nicht der Verlauf der Diskussion, sondern die vorbereiteten Statements veröffentlicht werden.

Die Auswahl des die Diskussion einleitenden Statements fiel nicht schwer. Wolfgang Stolper war hierzu prädestiniert, sowohl von der fachlichen Seite her gesehen wie auch angesichts seiner Lebenserfahrung. War es doch sein Vater, Gustav Stolper, der im Februar 1947 in der Begleitung des vormaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten das kriegszerstörte Deutschland besucht hat. Die Hoover-Kommission legte dem Präsidenten Truman im März 1947 ihren Bericht, an dem Gustav Stolper entscheidend mitgewirkt hat, vor. Dieser Bericht führte die Regierung der Vereinigten Staaten zu der neuen Deutschland-Direktive vom 15. Juli 1947, die den Weg zu dem ein Jahr später anlaufenden wirtschaftlichen und staatlichen Neubeginn ebnete.

Gustav Stolper hat „Die deutsche Wirklichkeit. Zum künftigen Frieden Europas" in seinem in Hamburg 1949 erschienenen Buch in „geistiger Leidenschaft" (Theodor Heuß) dargelegt. Der Beitrag dieses Buchs und seines Autors zum Neubeginn in Deutschland ist gar nicht hoch genug einzuschätzen und soll unvergessen bleiben. Das herausragende Kennwort „Land ohne Währung"

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

brachte die damalige Lage vor der Währungs- und Wirtschaftsreform, mit der sich diese Tagung befaßt hat, auf einen treffenden Generalnenner.

Der Reiz der Wiedergabe der Diskussionsstandpunkte in der Form der schriftlich vorbereiteten Statements liegt in der Verschiedenartigkeit der Argumente, die in dieser Klarheit und Breite in der mündlichen Erörterung nicht zum Ausdruck kommen konnten. So erscheint es durchaus zweckmäßig, nicht die tatsächliche Diskussion hier wiederzugeben, sondern ihren Entwurf vorzustellen, wie er sich in den ausgearbeiteten, jedoch nur in einem Fall vorgetragenen Stellungnahmen abzeichnet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Soziale Marktwirtschaft im Jahrhundert der Deutschen

Von *François Bilger*, Straßburg

Ich glaube nicht, daß die Soziale Marktwirtschaft ein Mythos ist. Sicher, jede Wirtschafts- und Sozialordnung besteht aus den gleichen Elementen, und man kann also eine formelle Identität zwischen den Ordnungen aller vergleichbaren Länder feststellen. Aber die Leistung einer solchen Ordnung hängt nicht von diesen Elementen, sondern von ihrer Gestaltung und Zusammensetzung und ihren Verhaltensweisen ab. Der Teufel steckt in den Kleinigkeiten, sagte Goethe. In Frankreich haben wir den Unterschied auf einem anderen, aber ähnlichen und sehr anschaulichen gesellschaftlichen Gebiet, der politischen Ordnung, eindeutig erlebt. Nach dem II. Weltkrieg wurden nacheinander zwei Verfassungen erprobt. Beide enthielten genau dieselben Elemente und wurden sogar von den gleichen Parteien und Politikern praktiziert, aber die erste war so gestaltet, daß sie politische Instabilität und Ineffizienz erzeugte, während die zweite einen stabilen und effizienten politischen Prozeß ermöglichte. Der wahre Kult, den die Franzosen jetzt gegenüber den politischen Institutionen der 5. Republik äußern, ist die normale Folge dieser deutlichen Veränderung gegenüber einer traurigen Vergangenheit. Man bewertet einen Baum nach seinen Früchten. Daß die Deutschen einen ähnlichen Kult für ihre heutige wirtschaftliche und soziale Ordnung ausdrücken, scheint mir also, in Anbetracht der Vergangenheit und der Zustände in anderen Ländern, genauso gerechtfertigt und verständlich.

In der Tat sind die wirtschaftlichen und sozialen Erfolge, die nach dem totalen Zusammenbruch von 1945 im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft erzielt wurden, beeindruckend. Die Bundesrepublik ist heute Exportweltmeister, wahrscheinlich auch Stabilitätsweltmeister, sie hat nach Japan die stärkste internationale Kaufkraftsteigerung errungen, und sie hat eine führende wirtschafts- und währungspolitische Rolle in Europa und sogar in der Welt erreicht. Selbst wenn diese Leistungen durch die langjährige Unterbeschäftigung geschmälert werden und selbst wenn sie sich auch aus der günstigen geographischen Lage der Bundesrepublik inmitten des entwickelten und dynamischen europäischen Wirtschaftsraums teilweise erklären lassen, kann man sie doch, in Anbetracht aller vergleichbaren entwickelten Wirtschaften, als außergewöhnlich betrachten.

Ich bin überzeugt, daß dieses Ergebnis in einem großen Maße dieser Mischung von ordoliberaler Wirtschaftsordnung und christlich- oder sozialdemokratischer Sozialordnung sowie zusätzlicher demokratischer und föderativer Aspekte der Staatsordnung, die die Soziale Marktwirtschaft darstellt, zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

verdanken ist. Aus komparativer Sicht sind ganz besonders die Grundsätze des Ordoliberalismus, die den Geist, die Gestaltung und die Funktionsweise dieser Ordnung entscheidend geprägt haben, hervorzuheben. Das christliche, ethisch-realistische Konzept des Ordo mit Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Werte und nicht nur der wirtschaftlichen Freiheit, das ganzheitliche Ordnungsdenken und die Betonung der Rolle des Staats, der Institutionen und der juristischen Regelungen, die Wettbewerbsordnung und, allen voran, das Modell einer konstanten und systemkonformen Wirtschaftspolitik scheinen mir einige der spezifischen Merkmale einer Konzeption, die eher als Synthese der deutschen Tradition und Erfahrung denn als Ausdruck des internationalen Liberalismus zu betrachten ist und die nur allmählich unter anderen Namen auf internationaler Ebene „wiederentdeckt" wird. Der Ordoliberalismus hat also m. E. den deutschen Trägern der Wirtschaftspolitik einen Vorsprung gegeben, indem er ihnen sehr früh ein Leitbild, das eine integrierende Rolle spielen konnte, und zusätzliche operationelle Kriterien, die, selbst wenn sie nicht immer ganz berücksichtigt wurden, die interne Kohärenz und die langfristige Stabilität und Effizienz der deutschen Ordnung gegenüber anderen deutlich erhöht haben, zur Verfügung stellte.

Sicher sind diese Erfolge der deutschen Wirtschaft nicht allein dem deutschen Wirtschaftskonzept zuzuschreiben. Schon Stuart Mill hatte darauf hingewiesen, daß ein entwickeltes Land sich nach großen Zerstörungen des Sachkapitals umso schneller erholt. Auch die Tatsache, daß gerade die drei Mächte der geschlagenen Achse die größten „Wirtschaftswunder" hervorgebracht haben, zeigt, daß die Mischung von politischer Aktivität und wirtschaftlicher Initiative besonders produktiv ist. Und schließlich belegt die relativ gute Leistung der DDR im sozialistischen Lager, daß sich die wirtschaftlichen Anstrengungen und die besonderen Fähigkeiten der deutschen Bevölkerung im Zeitalter der Industrie unter einer anderen Wirtschaftsordnung auch bestätigen. Man sollte wahrscheinlich auf diesem Gebiet mit Aristoteles zwischen Grund und Bedingung unterscheiden. Die wichtigsten Gründe der globalen Leistung der bundesdeutschen Wirtschaft waren bestimmt das dynamische wirtschaftliche Verhalten der deutschen Unternehmen und die geschickte Wirtschaftspolitik der deutschen Behörden, vor allem die schnelle außenwirtschaftliche Öffnung; gute Bedingungen waren auch der soziale Konsens und die politische Stabilität, aber ohne den Rahmen effizienter wirtschaftlicher Institutionen, die den Grad der automatischen Allokation, Stabilisierung und Distribution so hoch wie möglich festgelegt haben, hätten diese Handlungen, wie der Vergleich mit der Zeit nach dem I. Weltkrieg zeigt, bestimmt nicht zu den festgestellten außergewöhnlichen Erfolgen führen können.

Es ist also nicht erstaunlich, daß die Deutschen und auch die Ausländer der Sozialen Marktwirtschaft viel Beachtung geschenkt haben. Man muß allerdings hinzufügen, daß seit hundert Jahren Deutschland auf dem wirtschaftlichen und sozialen Gebiet immer eine Pionierrolle gespielt und Einfluß auf die anderen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Länder ausgeübt hat. Vom radikalen Sozialismus abgesehen, zeigen die sozialen Reformen der Ära Bismarck, das „Wirtschaftswunder" der 30er Jahre, als Deutschland als einziges Land die Weltwirtschaftskrise aus eigenen Kräften überwand, die Konzepte des Staatssozialismus oder des Nationalen Sozialismus und der planorientierten Marktwirtschaft, die nach dem II. Weltkrieg in der ganzen Dritten Welt übernommen wurden, und schließlich die Soziale Marktwirtschaft als eines der in der Welt meist zitierten Vorbilder einer funktionsfähigen und sozialgebundenen Marktwirtschaft, daß Deutschland für Wirtschafts- und Sozialinnovationen besonders begabt ist und daß man, auch auf diesem Gebiet, sagen kann, daß das 20. Jahrhundert das Jahrhundert der Deutschen ist. Dies erkläre ich natürlich nicht, um eine gewisse deutsche Selbstzufriedenheit zu verstärken, die verhängnisvoll wäre, und auch nicht, um die Reformbedürftigkeit der deutschen Wirtschafts- und Sozialordnung zu bestreiten, sondern weil ich überzeugt bin, daß es für die deutschen Wirtschaftswissenschaftler vorteilhafter ist, die Gedanken ihrer großen Vorläufer weiter zu verfolgen, als um jeden Preis den Anschluß an das, was man manchmal als internationale Mode bezeichnen muß, zu suchen. Das haben sowohl die Irrwege der keynesianischen Globalsteuerung als auch die Fehlschläge des flexiblen Wechselkurssystems und der ultraliberalen „internationalen Währungsunordnung", die m. E. auch nicht gerade dem ordoliberalen Geist entspricht, gezeigt.

In Frankreich, wo jahrzehntelang ein ganz anderes Wirtschaftskonzept dominierte, hat die Soziale Marktwirtschaft, nach anfänglicher Skepsis und langjährigem Unverständnis, immer mehr Beachtung gefunden und hat schließlich, neben den amerikanischen und englischen Vorbildern der 80er Jahre, viel dazu beigetragen, daß die bürgerlichen Parteien durch die Wirtschaftsreform von 1986 aus einer planorientierten und dirigistischen eine wettbewerbsorientierte und liberale Marktwirtschaft gemacht haben. Heute wird sogar dieses Leitbild einer gemischten und solidarischen Marktwirtschaft immer mehr zu einem Vorbild für die französischen Sozialisten. Ein aktuelles Beispiel dazu: Vor 15 Tagen fand die Jahrestagung der französischen Schwestergesellschaft des Vereins für Socialpolitik, der „Association française de science économique", in Paris statt. Eines der interessantesten Referate über die französische Wirtschaftspolitik wurde von einem Kollegen vorgetragen, der zugleich Mitglied der Sozialistischen Partei ist und zwischen 1983 und 1986 Leiter der französischen Planungsbehörde war. Er schloß sein Referat mit folgenden Worten: „Wir müssen jetzt in Frankreich die Marktwirtschaft weiter entwickeln und entfalten. Wir sollten aber nicht ein Konzept wie das der Vereinigten Staaten oder Großbritanniens im Auge haben, sondern eher das der Bundesrepublik. Wir sollten eine Soziale Marktwirtschaft à la française realisieren." Allerdings muß ich hinzufügen, daß der Koreferent, ein anderer Kollege, eher bürgerlich orientiert, den entgegengesetzten Standpunkt vertrat und eine mehr individualistisch-kapitalistische Marktwirtschaft befürwortete.

Diese Diskussion zeigt, daß in Frankreich wie übrigens heute fast in der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

ganzen Welt der frühere Wettbewerb der Wirtschaftsordnungen jetzt klar zu Gunsten der Marktwirtschaft entschieden ist, daß aber eine neue ordnungspolitische Debatte entsteht um die dazugehörende Sozialordnung und daß in dieser Debatte die Fronten wechseln und die Soziale Marktwirtschaft eine Referenz wird für Wissenschaftler oder Politiker, die das heutige gemischte Sozialsystem erhalten möchten. Allerdings handelt es sich hier um das sozial-demokratische Modell, das die Bundesrepublik praktiziert und das auch im großen und ganzen ähnlich in Frankreich funktioniert, und nicht um eine auf Selbsthilfe, Subsidiarität und Rechtssprechung gebaute Sozialordnung, wie sie im theoretischen Konzept der Sozialen Marktwirtschaft zu finden ist und die m. E. ein vernünftiger, marktkonformer und dem europäischen Geist entsprechender Mittelweg zwischen den herkömmlichen Konzeptionen darstellt. Vielleicht wäre es an der Zeit, daß man nach der allmählichen und erfolgreichen Anwendung der wirtschaftlichen Grundsätze und Vorschläge der geistigen Väter der Sozialen Marktwirtschaft auch ihre sozialen Empfehlungen berücksichtigt. Dies gilt für die Bundesrepublik, aber auch m. E. für die anderen europäischen Länder.

In der Tat verlangt die bevorstehende Vollendung der europäischen Integration, daß die gesamte ordnungspolitische Problematik nicht mehr aus nationaler Sicht, sondern aus gemeinschaftlicher Perspektive behandelt wird. Ich bin überzeugt, daß auch auf europäischer Ebene eine echte Soziale Marktwirtschaft die bestmögliche Ordnung darstellt, was natürlich eine gute Währungsordnung und eine stabile gemeinsame Recheneinheit, wie sie Walter Eucken als konstituierendes Prinzip vorsah, einschließt. In diesem Zusammenhang möchte ich aber noch abschließend, und obwohl diese Frage über die ordnungspolitische Debatte hinausläuft, darauf hinweisen, daß im großen europäischen Wirtschaftsraum die Wirtschaftspolitik, die im Rahmen der Wirtschaftsordnung zu gestalten ist, nicht automatisch die gleiche sein muß wie in einem der Teile dieses Raums. Was für Baden-Württemberg gut scheint, erweist sich nicht obligatorisch als das beste für die ganze Bundesrepublik. Was der Bundesrepublik den größten Vorteil bringt, wie ihre langfristige merkantilistische Stabilisierungsstrategie, ist nicht notwendigerweise optimal für die gesamte Europäische Gemeinschaft. Auf diesem Gebiet brauchen wir jetzt neue Überlegungen aus höherer Perspektive.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Die spanischen Experimente und die deutsche Ordnungspolitik

Von *Santiago García Echevarría,* Madrid

1. Spanien ist eines der wenigen Länder Westeuropas, in dem in drei Jahrzehnten die unterschiedlichsten wirtschaftspolitischen Systeme durchexerziert worden sind.

Die Entwicklung jeder Periode und ihr entsprechendes wirtschaftspolitisches Ergebnis kann man genau feststellen. Diese Analyse liefert eindeutige Belege. Dabei handelt es sich um die relativ kurze Periode eines scharfen Übergangs von einer landwirtschaftlich dominierten Planwirtschaft zu einem modernen Industrieland.

Man muß außerdem berücksichtigen, daß in derselben Periode des Übergangs ganz verschiedene politische Konzepte für das wirtschaftspolitische Handeln eine interessante Entwicklung erlebt haben.

Wenige Länder bieten ein so reichhaltiges Untersuchungsfeld für den wirtschaftspolitischen Bereich.

2. Bis zum Ende der fünfziger Jahre behält Spanien eine total dirigistische Wirtschaftspolitik bei. Ab 1959 beginnt die Herstellung einer neuen Wirtschaftsordnung, als sich das dirigistische Wirtschaftssystem im völligen Konkurs befindet. Während dieser Entwicklung suchte Professor Ullastes — wie viele andere Nationalökonomen ein Schüler von Stackelberg — eine starke Anlehnung an die deutschen wirtschaftspolitischen Konzeptionen.

Mitte der sechziger Jahre hatte allerdings die indikative Planung nach dem französischen Muster die Wirtschaft in ein verwaltetes und konzentriertes System überführt.

Man kann diese Entwicklung auf einige persönliche Beziehungen zurückführen. Eine große Rolle spielt die Kontrolle der Wirtschaft seitens des Regimes wie auch die nationalistische Neigung des spanischen Kapitals. Die verwaltete Wirtschaft dauert bei einer zu langsamen Lockerung bis zum EG-Beitritt 1986 an.

3. Die spanische Beurteilung der deutschen sozialen Marktwirtschaft verlangt zunächst folgende Hinweise:

(a) Ordnungspolitisches Denken ist spanischen Ökonomen und Politikern fremd. Das kann man bei einer Durchsicht der Literatur genau feststellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dies hängt teilweise auch sehr eng mit dem Fehlen der Bedeutung der Organisationsmentalität und -ausbildung zusammen.

(b) Der Einfluß der indikativen Planung in der wichtigsten Periode der Industrialisierung Spaniens hat praktisch keinen Platz für ordnungspolitische Vorstellungen gelassen.

(c) Die spanische Wirtschaft hat praktisch bis heute keine wettbewerbsorientierte Wirtschaftspolitik erlebt.

Wettbewerb ist ein kultureller Fremdkörper in der spanischen Mentalität und Ausbildung.

4. Seit 1959 haben wir eine sehr intensive Arbeit für die Verbreitung des Gedankens der Sozialen Marktwirtschaft in Spanien geleistet. Durch die Zeitschrift „Boletin de Estudios Económicos" sind ständig wichtige Vertreter der deutschen Sozialen Marktwirtschaft in Spanien bekannt gemacht worden: 1959 Müller-Armack, Wessels, Watrin, Dürr etc.

5. Spanier verstehen die deutsche Soziale Marktwirtschaft immer so:

(a) Die Entwicklung Deutschlands bis Ende der fünfziger Jahre ist in Spanien kaum bekannt.

(b) Man sprach ständig über das „milagro alemán".

(c) Wenn man die Lage und Entwicklung der deutschen Wirtschaft darlegt, erhält man immer folgende Antwort: „Das ist eine deutsche Leistung, und das können wir nicht schaffen. Wir sind anders."

6. Ich glaube, daß ich aus unserer Sicht und eigenen wirtschaftspolitischen Entscheidungen heraus betrachtet die Leistung der Sozialen Marktwirtschaft wie folgt beurteilen kann:

(a) Die mutige Entscheidung vom 18. Juni 1948 war richtig in ihrer Zeit und ihrer Tragweite. Eine langsame Einführung und eine stufenmäßige Anwendung wären wahrscheinlich sehr viel weniger erfolgreich gewesen bzw. irgendwann einmal unterbrochen worden.

Die Wirkung einer sofortigen Anpassung zwang Unternehmen und andere Institutionen zu einer mutativen Änderung der Organisation. Auf diese Weise entstehen niedrigere Anpassungskosten als bei einem langsamen Anpassungsprozeß.

(b) Die ausgeglichene Machtverteilung, vor allem die Gestaltung der Bundesbank, ist die große Leistung der wirtschaftspolitischen Konzeption.

(c) Aus organisatorischen Gründen besteht eine stark ausgebaute institutionelle Struktur der Wirtschaft.

(d) Die ursprünglich größte Leistung ist die Verbindung von ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit. Sieht man einmal von der jüngsten Entwicklung im Bereich der Sozialpolitik ab, ist die Konstruktion der

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Sozialen Marktwirtschaft der erfolgreiche Aufbau einer effizienten Wirtschaft einer nach sozialer Gerechtigkeit strebenden Gesellschaft.

(e) Die traditionelle europäische Kultur und die geschichtliche Entwicklung stehen in einem harmonischen Zusammenhang. Der Mensch steht im Zentrum der Organisationsstruktur.

(f) Die Soziale Marktwirtschaft liefert den institutionellen Rahmen für die Gestaltung einer harmonischen Struktur im Arbeitsbereich. Trotz aller Probleme und Hindernisse der komplizierten Unternehmensstruktur ist die Bundesrepublik Deutschland das Land mit den besten sozialen Verhältnissen.

Die Validität dieser Organisationformen wird gerade jetzt bei der Vollendung des europäischen Marktes und einer internationalen Intensivierung des Wettbewerbs auf die Probe gestellt. Die Unternehmen müssen neue Organisationsstrukturen gestalten, und es wird in kurzer Zeit die Leistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft getestet werden.

(g) Die soziale Gerechtigkeit und die Chancen, die geboten werden, sind differenzierende Elemente zugunsten einer Sozialen Marktwirtschaft.

(h) Die außenwirtschaftlichen Erfolge und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft sowie die Anpassung an die internationale Herausforderung sind ganz deutlich die Leistung dieser Wirtschaftsordnung.

(i) Aus meiner Sicht ist diese Wirtschaftsordnung die erfolgreichste aller „experimentierten" Wirtschaftssysteme.

Dafür stehen die Bindung der Freiheit, der Kreativität und die Leistungsorientierung neben der sozialen Achtung des Menschen. Sicher müssen heute gerade hier einige Organisationsänderungen durchgeführt werden. Dabei handelt es sich aber mehr um institutionelle Anpassungen.

(j) Die Erfahrung in bezug auf die institutionelle Machtverteilung und die partizipative Gestaltung der Konstitution eines wirtschaftlichen, sozialen und politischen Systems ist von entscheidender Bedeutung für die Stabilität und Entwicklung der Gesellschaft.

Die Soziale Marktwirtschaft ist eine sehr lehrreiche wirtschaftspolitische Realität, die im Lauf der Zeit als die erfolgsreichste Wirtschaftsordnung bestätigt worden ist.

(k) Die gegenwärtige Debatte über die Autonomie der Zentralbank, die beherrschende Position im Außenhandel und die enorme Anpassungskapazität der deutschen Wirtschaft sind Zeugen der Fähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft.

(l) Vielleicht könnte die starke eingebaute „Konsens-Orientierung" in den Entscheidungsfindungsprozessen in Zeiten einer sehr dynamischen Entwicklung höhere Kosten verursachen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der „Konsens-Orientierung" stehen fertige Entscheidungen und die Annahme derselben gegenüber. Damit werden wiederum in einer späteren Phase Koordinationskosten reduziert.

(m) Die ordnungspolitische Konzeption kann heute in Spanien „verkauft" werden; und sie sollte auch als einziger Weg einer erfolgreichen Integration in die EG gelten.

Die fehlende institutionelle Struktur, die notwendige Modernisierung sämtlicher wirtschaftlichen und sozialen Institutionen, die Integration der Menschen im Wirtschaftsprozeß und die gerechte und effiziente Verteilung der staatlichen Aktivität können nur aufgrund eines solchen ordnungspolitischen Konzeptes erreicht werden.

Jede andere „pragmatische" Wirtschaftspolitik ist nur — und nicht anders — als ein kurzfristiges Projekt, das sehr hohe Kosten für eine langfristige Entwicklung verursacht, zu betrachten, da Wirtschaft und soziale Träger keine rationale Rechnung aufstellen können. Die Irrationalität ersetzt die Rationalität, weil ein Kalkül ohne Ordnungsprinzipien ein Szenario nicht aufbauen kann. Jedes Handeln unter Unsicherheit braucht einen Rahmen, der im Grunde genommen institutionell verankert sein muß, wie zum Beispiel eine Zentralbank, eine Wettbewerbsordnung, eine Dezentralisierung der Institutionen, ein Ausgleich der Macht, eine Mitwirkung in Entscheidungsprozessen und eine Leistungsorientierung der Handlung, aber nur die Menschen und ihr Handeln bringen das wirtschaftliche und soziale Leben voran.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Marktwirtschaft und Marktgröße

Von *Guy Kirsch*, Bern

Es ist bemerkenswert: Nur in der Bundesrepublik Deutschland, nicht aber in anderen europäischen Ländern, scheint man den Geburtstag der Sozialen Marktwirtschaft feiern zu wollen.

Dies mag seinen Grund darin haben, daß gerade die Bundesrepublik es nötig hatte (und vielleicht noch immer nötig hat), sich von ihrer unmittelbaren Vorgeschichte, eben dem Dritten Reich, nachdrücklich zu distanzieren. Es mag auch darin begründet sein, daß in Deutschland mit dem Zusammenbruch und der Niederlage das Fiasko der Planwirtschaft offenkundiger war als in anderen Staaten; entsprechend setzte sich in der Bundesrepublik der Neuanfang dramatischer von dem Bisherigen ab als etwa in Großbritannien, Frankreich, Italien, der Schweiz usw. Auch erscheint in der Rückschau die ordnungspolitische Entscheidung von 1948 in der Bundesrepublik wohl deshalb in einem besonders verklärten Licht, weil hier, wie nirgends sonst, in den folgenden Jahren eine als Wirtschaftswunder bejubelte und beneidete Entwicklung zu verzeichnen war.

Es ist in diesem Zusammenhang auf einen letzten Punkt, der überraschenderweise bislang wenig Beachtung gefunden hat, hinzuweisen: Mit der Einführung der Sozialen Marktwirtschaft wurde den Deutschen nach Tausend und drei Jahren wieder die Möglichkeit gegeben, ihr ganz privates Glück in aller Offenheit und Legalität zu suchen; der einzelne war nicht mehr gezwungen, gegen oder jedenfalls außerhalb des Gesetzes zu agieren, wenn er seine Wohlfahrt mehren wollte. Dem einzelnen Deutschen wurde in der Bundesrepublik wieder die Möglichkeit eröffnet, sich an seinem Eigennutz auszurichten; er wurde selbst nicht länger am Gemeinnutz ausgerichtet. Mit anderen Worten: Der einzelne konnte wieder lernen, als gesetzestreuer Bürger zu sich selbst zu stehen; er mußte nicht mehr wählen zwischen der Alternative, praeter oder gar contra legem zu sich selbst zu stehen, und der gleichfalls unattraktiven Alternative, sich in Gesetzestreue selbst aufzugeben.

Es ist wohl kaum eine Übertreibung, wenn man festhält, daß mit der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik jener Bürger überhaupt erst wieder möglich wurde, mit dem — wortwörtlich — ein Staat zu machen ist. Nachdem in anderen Ländern die Pervertierung der Staatsbürgertugenden nicht soweit fortgeschritten war wie in Deutschland, kommt in der Bundesrepublik dem Neuanfang in dieser Hinsicht auch eine besondere Bedeutung zu.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Es hat also seine guten Gründe, die ordnungspolitische Entscheidung von 1948 zu feiern. Dies kann und darf jedoch nicht dazu führen, mit dem Motto „40 Jahre Soziale Marktwirtschaft" zu implizieren, in der Bundesrepublik existiere nach wie vor eine Soziale *Markt*wirtschaft. Wenn Wörter einen Sinn haben sollen, so ist es kaum zu rechtfertigen, auch dann noch von einer Sozialen *Markt*wirtschaft zu reden, wenn fast die Hälfte des Sozialproduktes durch die Hände des Fiskus und der diversen Parafisci geht, wenn die Dispositionen der privaten Anbieter und Nachfrager durch Gesetze und Vorschriften, Gebote und Verbote über weite Strecken bestimmt und durch eine redistributive Steuer- und Subventionspolitik beeinflußt sind, wenn über die Allokation und die Distribution immer weniger auf dem wettbewerblich geregelten Markt, immer mehr in der offenen oder verschleierten Konfrontation von organisierten Interessen, immer mehr über die politische Einflußnahme von Pressure Groups entschieden wird.

Ein böswilliger Geist könnte auf den Gedanken kommen, in der Bundesrepublik rede man um so feierlicher über die Marktwirtschaft, je mehr man sich von ihr entfernt habe. Auch darüber möchte man sich wundern, sind doch andere Länder von dem Zustand einer marktwirtschaftlichen Ordnung gleich weit, wenn nicht gar weiter entfernt. Selbst in Thatchers Großbritannien und in Reagans USA wird der Markt vornehmlich als eine Technik der Organisation, für welche die Zweckmäßigkeit spricht, diskutiert; sie wird weniger — wie dies in der Bundesrepublik nicht selten geschieht — mal aufgeregt, mal weihevoll als Königsweg zum „buon governo" angepriesen.

Warum also diese, fast möchte man sagen: Fetischisierung, diese ideologische Überhöhung der Marktwirtschaft in der Bundesrepublik, nicht aber anderswo?

Die Antwort auf diese Frage kann nicht einfach sein. Ich möchte hier lediglich ein Element erwähnen, das in einen solchen Antwortversuch eingebaut werden könnte und das sich mir aus meiner teilnehmenden Beobachtung in Klein- und Mittelstaaten — ich stamme aus Luxemburg und wohne in der Schweiz — anbietet. Folgendes: In diesen Klein- und Mittelstaaten spielt der Markt im Vergleich zu der korporativen Organisation der Gesellschaft, d. h. im Vergleich zu den verbandlich organisierten Interessen und deren formell oder informell geregeltem, offenem oder diskretem Zusammenspiel eine vergleichsweise noch geringere Rolle als in der Bundesrepublik Deutschland. Hierüber regt sich kaum jemand auf, vielmehr feiert man das im Verhandlungswege zwischen Verbänden und Kartellen, Gewerkschaften und Interessenvereinigungen erzielte „gute Einvernehmen" als Triumph der Staatsweisheit.

Man könnte nun der Ansicht sein, daß entweder diese Staaten sich und andere täuschen und ein Interesse daran haben sollten, zum rechten Weg der Marktwirtschaft (zurückzu)finden; oder aber, daß die Bundesrepublik die aus dem schlechten Gewissen geborenen Bekenntnisse zur Sozialen Marktwirtschaft lassen und sich zu dem bekennen sollte, was sie als Verbändestaat schon mehr oder weniger ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Beides wäre falsch: Es gibt gute Gründe für die These, daß in kleinen und mittleren Staaten die für die Funktionstüchtigkeit des Wettbewerbs nötige Zahl der Anbieter und Nachfrager häufig nicht erreicht wird und die Anonymität des Marktes nicht möglich ist. Entsprechend wäre eine einseitige Ausrichtung der Ordnungspolitik hin auf den Markt, mangels Voraussetzungen, von vorneherein wenig erfolgreich, also auch wenig sinnvoll. Dies jedenfalls nach Maßgabe des Fehlens offener Grenzen. Umgekehrt sind in diesen Ländern die gesellschaftlichen Verhältnisse so klein und so transparent, es sind auch die Transaktionskosten zwischen den einzelnen „collective actors" so gering, daß wenigstens viele Nachteile eines defizienten Marktes aufgefangen bzw. viele Auswüchse eines korporativen Systems begrenzt werden können.

Anders ausgedrückt: Gerade jene Kleinheit der Verhältnisse, die eine rein marktwirtschaftliche Ausrichtung be- oder verhindert, erlaubt eine korporative Ordnung. Was aber für die Bundesrepublik heißt: Gerade jene Dimensionen, welche einen korporativen Aufbau verbieten, gebieten und erlauben eine Rückkehr zur Marktwirtschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Der Erfolgsbeitrag des Steuerbürgers

Von *Leif Mutén*, Washington

Ich freue mich, an dieser Tagung mitwirken zu dürfen, muß aber betonen, daß ich weder für mein Land, Schweden, noch für den Internationalen Währungsfonds spreche, sondern nur für mich selbst.

Es dürfte allgemein anerkannt sein, daß die Soziale Marktwirtschaft, wenn man damit die mit der Währungsreform eingeschlagene Politik meint, generell gesehen ein großer Erfolg gewesen ist. Selbstverständlich ist die Zwischenzeit nicht ohne Probleme gewesen, und heute noch gibt es gewiß, besonders innerhalb der deutschen Grenzen, Leute, die Böses ahnen und die Wirtschaftsprobleme der Bundesrepublik als schwierig oder gar bedrohlich ansehen. Aus der Perspektive des Auslandes ist man wohl doch im allgemeinen optimistischer. Im Ausland beneidet man die Deutschen geradezu um ihre wirtschaftspolitischen Probleme.

Wir Außenstehenden sollten allerdings nicht nur Neid ausdrücken, sondern vielmehr versuchen, aus der glücklichen Erfahrung der Deutschen die nötigen Lehren für uns selbst zu ziehen.

Erstmal dürfte man wohl in diesem Zusammenhang sagen können, daß die totale Umkehr von einer nicht-funktionierenden, bankrotten Regulierungswirtschaft zu einer relativ freien Wirtschaft (das Wort „relativ" deutet an, daß, am gegenwärtigen Maßstab gemessen, die deutsche Wirtschaft als stärker reguliert als nötig gelten muß) als ein leuchtendes Beispiel dasteht, das man in vielen der jetzigen bankrotten Planwirtschaften, nicht zuletzt der Dritten Welt, als nachahmenswert betrachtet bzw. betrachten sollte. Aber wie oft sind in solchen Ländern kühne Reformversuche schmählich gescheitert!

Vielleicht gab es Elemente in Bizonien 1948 und später in Trizonien, die andernorts gefehlt haben: geschulte Arbeitskräfte, einen noch brauchbaren Produktionsapparat, die Existenz einer trotz der tausend Jahre und des Zusammenbruchs noch lebendigen Verwaltungstradition. Vielleicht am wichtigsten: den Drang der Bevölkerung, vom „Organisieren" loszukommen und für richtiges Geld eine ordentliche Arbeit zu leisten.

Zweitens wäre in diesem Zusammenhang auch hervorzuheben, daß die Abkehr von den unrealistischen Steuersätzen des Kontrollratgesetzes 46 und die Orientierung auf ein etwas realistischeres Steuersystem, in Verbindung mit der Währungsreform, zu einer Erneuerung des staatsbürgerlichen Pflichtbewußtseins geführt zu haben scheint. Wir haben wohl im allgemeinen das Gefühl,

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

daß die Wiederherstellung der Steuermoral etwa ebenso ein Wunschtraum bleibt wie die Wiederherstellung einer verlorenen Unschuld. Jedoch gibt es Anzeichen dafür, daß die Wende in der Steuerpolitik ganz entschieden auch mit einer Wende in der Verhaltensweise der Steuerzahler verbunden war.

Dieses sollte nun nicht als Schönfärberei aufgefaßt werden. Auch in der Bundesrepublik gibt es immer noch oder schon wieder Steuerhinterzieher, und nicht zuletzt die internationale Steuerflucht stellt ein echtes Problem dar. Diese Tatsache kann aber nicht den Haupteindruck vertuschen, daß es eine entscheidende Wendung war, als statt konfiskatorischer Steuersätze und illusorischer Einkommensberechnungsregeln, verbunden mit Zahlung der Steuern in wertlosem Geld, ein System wiederhergestellt wurde, in welchem die Steuergrundlage durch die DM-Eröffnungsbilanz vernünftig schien, die Steuersätze zu verkraften und die Steuerzahlungen in einer ernstzunehmenden Währung zu leisten waren.

In anderen Ländern ist man oft versucht, ähnliche drastische Kuren zu empfehlen. Der Erfolg bleibt aber meistens aus. Die Umstellung ist oft mit einer Amnestie verbunden: ein vorzügliches Mittel, wenn einmalig verwendet, aber mit gefährlichen Nebenwirkungen, wenn die Amnestie zur Tradition wird. Manchmal sieht man auch, daß die Umstellung an administrativen Schwächen scheitert oder am Mißtrauen der Steuerzahler, die den Verdacht hegen, daß die Reform bald aufgegeben werde mit Wiederherstellung der hohen Steuersätze.

Ein drittes Thema von Tagesaktualität ist die Rolle des staatlichen Interventionismus oder gar Dirigismus, selbst nach der großen Reform. Das Soforthilfegesetz, die Investitionsförderungsgesetze sowie zahllose Sonderregelungen steuerpolitischer und kreditpolitischer Art schließen sich gewiß der Entwicklung vieler Nachbarländer an, sind aber mit dem Leitbild der Marktwirtschaft nur bedingt vereinbar. Heutzutage landen diese Systeme in vielen Ländern auf dem Müllhaufen. Statt dessen werden die Steuern gesenkt. Die Bundesrepublik liegt nicht an der Spitze dieser neuen Entwicklung. Soll man darin eine Stärke oder eine Schwäche sehen? Ich bin selbst im Zweifel, zumal ich einst ein eifriger Verfechter der steuerlichen Investitionsförderungsmaßnahmen war und etwas ungern über den eigenen Schatten springe. Werden wir in der Zukunft neue Pendelschläge erleben? Wird eine neue Generation steuerpolitischer Erneuerer aufwachsen, die mit Freude unsere einst so beliebten, später verfemten Steuerförderungsmaßnahmen wiedererfinden?

Oder umgekehrt — wenn einst die Steuergrundlage durch die Abschaffung der Förderungsmaßnahmen erweitert worden ist und die Steuersätze dementsprechend gesenkt worden sind, wird es dann geschehen, daß die Steuersätze langsam wieder erhöht werden, und zwar ohne Wiederherstellung der steuerlichen Förderungsmaßnahmen? Wenn das passiert, werden diejenigen, die in den Wirtschaftsverbänden die neue Politik der breiten Bemessungsgrundlage und der niedrigen Steuersätze befürwortet haben, in einer gefährlichen Lage sein!

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Wie dem auch sei, der Gesamteindruck ist, daß die Soziale Marktwirtschaft, so wie sie seit 1948 aufgefaßt worden ist, ein offensichtlicher Erfolg geworden ist. Die Bedingungen, die diesen Erfolg möglich machten, sind bestimmt vielfältig gewesen; viele von ihnen sind in den Vorträgen bei dieser Tagung behandelt worden. Als nichtdeutscher Teilnehmer erlaube ich mir, die Vermutung auszudrücken, daß der Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland im Grunde gesehen vielleicht am ehesten damit zu erklären ist, daß es die Deutschen waren, die nach dem Zusammenbruch ihre Wirtschaft und ihre Gesellschaft mit konstruktiven Ideen und eisernem Fleiß zu neuer Blüte aufbauten.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Historische und weltpolitische Perspektiven

Von *Anthony J. Nicholls*, Oxford

Waren die Entscheidungen in der Stunde Null richtig, originell und erfolgreich?

Obwohl es niemals möglich ist, die ‚Richtigkeit' einer bestimmten Wirtschaftspolitik zu beweisen, dürfen wir zumindest behaupten, daß keine Alternative zu Erhards Liberalisierung und Wiedereinführung des freien Preismechanismus heute glaubwürdig erscheinen würde. Die Versuche, die damals gemacht wurden, die Bewirtschaftung fortzusetzen, sind alle gescheitert. Komplizierte Vorschläge, eine Art von Marktspaltung einzuführen, wären ganz gewiß ein Fehlschlag gewesen, falls man sie probiert hätte. Schon in der Landwirtschaft, ein Sektor, der nicht zu Erhards Ressort gehörte, war der Anziehungskraft der Marktwirtschaft auf das Bauerntum schwer zu widerstehen.

Die Vorstellung, daß die Währungsreform nur sinnvoll sein würde, wenn sie mit dem ‚Sprung ins kalte Wasser' der Marktwirtschaft verknüpft wäre, sieht von unserem Standpunkt aus noch überzeugender aus, wenn man die Entwicklung in der Bizone mit anderen Teilen Deutschlands vergleicht, dort, wo es zwar eine Währungsreform gab, aber keine wirtschaftliche Liberalisierung.

Es ist aber wichtig daran zu erinnern, daß die Liberalisierung im Juni 1948 auch Grenzen hatte. Obwohl Erhard den ‚Sprung' gewagt hatte, hielt man doch die Rettungsjacken bereit, falls das Experiment schiefgehen sollte. Die wichtigsten Lebensmittel sowie Wohnungskosten und Brennstoffe blieben bewirtschaftet, zumindest in der Anfangsphase. Kapitalflucht war unmöglich, weil die Währung nicht konvertierbar war. Verglichen mit heute, besaß Westdeutschland am Anfang der fünfziger Jahre nur noch eine ziemlich begrenzte Marktwirtschaft. Es wäre lächerlich zu behaupten, die jetzigen Wirtschaftssysteme der Schweiz oder der Bundesrepublik seien keine Marktwirtschaften, wenn man an die Hemmungen denkt, die in Erhards Westeuropa damals bestanden.

Wenn man fragen möchte, wie *originell* die Soziale Marktwirtschaft gewesen sei, muß man zuerst zugeben, daß in der Geschichte der Wirtschaftspolitik wirklich neue Ideen sehr selten waren. Die Architekten der Sozialen Marktwirtschaft haben nie behauptet, daß ihr Rezept eine neue dogmatische Ideologie darstellen sollte, einen Glauben, den man z. B. mit religiösem Eifer verteidigen müßte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Westdeutschland war nicht der erste Staat in Westeuropa, der zur Marktwirtschaft zurückkehrte. Belgien und Italien gingen voran; man kann aber behaupten, daß Erhards Wirtschaftspolitik, wie sie in der Bizone und später in der Bundesrepublik durchgeführt wurde, konsequenter war als in anderen Ländern.

Neu in Deutschland war die konsequente Durchführung einer Wettbewerbsordnung, die den Wettbewerb gegen Kartelle und Monopole schützen sollte. In anderen Ländern aber — vor allem in den USA — gab es schon Anti-Trust-Gesetze. Erhard selbst nannte sie eine ‚amerikanische Erfindung'. Könnte man nicht gar behaupten, daß seine Politik nur eine Phase der ‚Amerikanisierung' der westdeutschen Wirtschaft gewesen sei? Meines Erachtens wäre das ein unfaires Urteil. Erhard und andere Neoliberale haben — oft unabhängig voneinander — eine spezifisch deutsche Version der institutionalisierten Wettbewerbsordnung erfunden. Nachdem der amerikanische Druck auf Deutschlands industrielle ‚Verflechtung' nachgelassen hatte, blieb Erhard nämlich seiner kartellfeindlichen Politik treu.

Der *Erfolg* der Sozialen Marktwirtschaft liegt auf der Hand. Ich möchte nur bemerken, daß Versuche, diesen Erfolg zu bagatellisieren, nicht gelungen sind. Die Behauptung, daß die deutsche Wirtschaft sich sowieso rasch erholt hätte, nachdem die Währungsreform durchgeführt worden war, kann einer genauen Untersuchung der Daten — vor allem für Investition und Energieverbrauch — nicht standhalten. Die Marshall-Plan-Hilfe war gewiß wichtig, hat aber auch anderen, weniger erfolgreichen Ländern geholfen. Es ist sehr leicht, heute auf die ‚Vorteile' der damaligen deutschen Wirtschaft hinzuweisen: die große Zahl von geschulten Arbeitern, die bereit waren, sich flexibel und fleißig dem Wiederaufbau zu widmen, der beschränkte Binnenmarkt, der die Unternehmer gezwungen hat, sich auf Exportartikel zu konzentrieren, der Verlust von veralteten Werkanlagen durch Bombardierung und Demontage — aber damals galten gerade diese Verhältnisse als katastrophal. Wäre es Erhard nicht gelungen, die Kräfte der westdeutschen Wirtschaft zu entfesseln, wären die Historiker heute gezwungen, solche ‚Vorteile' ganz anders zu beurteilen.

Ebenfalls wichtig war der Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft im Bereich der Integration breiter Schichten und aller wichtigen politischen Parteien. Er wirkte überzeugend in bezug auf den freien Preismechanismus und des freien Wettbewerbs, weil beide als Grundprinzipien der Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik anerkannt werden konnten. Früher war in Deutschland die Bedeutung des Marktprinzips zwar bekannt, aber niemals populär gewesen. Man sprach von der ‚Anarchie' einer Marktwirtschaft ohne Preisregulierung. Die Vorstellung eines ‚gerechten Preises', der nicht von Angebot und Nachfrage bestimmt werden sollte, war weit verbreitet. Die Tatsache, die auf der Basis der Meinungsumfragen belegt werden konnte, daß schon vor 1957 Marktwirtschaft und Wettbewerb in der westdeutschen Volksmeinung eher positiv als negativ eingeschätzt wurden, ist eine wichtige Leistung von Erhards Sozialer Marktwirt-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

schaft. Erhards Begabung war weniger die eines Theoretikers oder sogar eines Politikers. Er war sowohl Prophet wie Erzieher, der seinem Publikum die optimistische Vorstellung einer Sozialen Marktwirtschaft anbot und die unsozialen Auswirkungen der sogenannten Zwangswirtschaft und Bewirtschaftung der NS-Zeit überwinden konnte. Insofern darf seine Politik als originell bezeichnet werden.

Was lehren die gemachten Erfahrungen:

1. den Westen?

Die Lage heute ist ganz anders als im Jahre 1948. Damals waren die Marktwirtschaft und der Kapitalismus selbst wegen der Entwicklung in den dreißiger Jahren sehr diskreditiert worden. Zweifellos waren die Vorwürfe gegen eine ‚liberalistische' Wirtschaftspolitik weder fair noch wissenschaftlich begründet; sie waren aber politisch wirkungsvoll. Zur gleichen Zeit wurde die westliche Welt mit der Gefahr des Kommunismus konfrontiert, einer Gefahr, die nicht nur militärisch, sondern auch ideologisch zu Befürchtungen führte. In den nächsten zwei Jahrzehnten ließ die globale Anziehungskraft des Marxismus-Leninismus nicht nach, und um 1968 wurde sogar ein Teil der westlichen Intelligenz für solche kollektivistischen Vorstellungen gewonnen.

Im Jahre 1988 aber haben sich die Verhältnisse wieder völlig gewandelt. Der Marxismus-Leninismus ist geistig zusammengebrochen und hat seine Glaubwürdigkeit verloren. Selbstverständlich bedeutet das nicht, daß die Sowjetunion keine militärische Bedrohung für den Westen wäre oder daß man eine leichtsinnige Friedenspolitik treiben sollte. Für uns im Westen erübrigt es sich heute, stets auf die Gefahren des Kollektivismus hinzuweisen; es kommt vielmehr darauf an, im Sinne der Neoliberalen die Gesundheit unseres eigenen Systems genau zu überprüfen. Heute hat ‚Marktwirtschaft' fast eine magische Bedeutung gewonnen und wird als Allheilmittel gegen sämtliche wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Krankheiten angeführt. Das war nie die Absicht der Architekten dieser Theorie, ganz gleich ob sie sich — wie Alexander Rüstow — bewußt zur ‚linken' oder — wie Wilhelm Röpke — zur rechten bzw. konservativen Seite des neoliberalen Lagers bekannten. Wir sollten die Warnung vor dem ‚Nachtwächterstaat' heutzutage etwas genauer überprüfen und uns daran erinnern, daß die Soziale Marktwirtschaft den Zweck hat, erstens den Wettbewerb juristisch zu schützen und zweitens ungesunden Machtkonzentrationen entgegenzuwirken. Angesichts der heutigen ‚paleoliberalistischen' Stimmung in manchen Ländern der westlichen Welt sollte man daran erinnern, daß es auch ein Leben gibt ‚Jenseits von Angebot und Nachfrage'. Wenn wir die Werte der westlichen Welt nur auf materialistische Habgier zurückführen werden wir den nächsten Aufbruch in Richtung eines verzweifelten Kollektivismus verantworten müssen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

2. die Dritte Welt?

Planwirtschaft und aufgeblasene Bürokratien sind bestimmt lästig für die Dritte Welt. Leichtsinnige Anleihen und unsinnige, pompöse Staatsprojekte haben die Aussichten in vielen Ländern der Dritten Welt, sich selbst helfen zu können, untergraben. Auf der anderen Seite müssen wir im Westen den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft treu bleiben und eine echte Freihandelspolitik den Entwicklungsländern gegenüber betreiben. Heute wird gerade auf diesem Gebiet häufig wider den Geist der Marktwirtschaft gesündigt. Die Agrarpolitik der Europäischen Gemeinschaft ist ein trauriges Beispiel der Abschaffung des Freihandelsprinzips. Statt einen echten Wettbewerb zwischen europäischen Landwirten und denjenigen der Dritten Welt, wo Produktionskosten häufig niedriger sind als im Westen, zu fördern, müssen wir zusehen, wie hochsubventionierte Lebensmittel zu Dumpingpreisen verkauft werden und die Märkte der Dritten Welt verderben. Erhard und Müller-Armack haben die Agrarpolitik der EWG immer mit großem Mißtrauen betrachtet, und dieses Mißtrauen hat sich als völlig gerechtfertigt erwiesen.

3. den Osten?

Vom Standpunkt der Wirtschaftspolitik ist es klar, daß wir es heute mit kommunistischen Staaten zu tun haben, die mehr oder weniger bereit sind, die Grundprinzipien der Planwirtschaft aufzugeben, auch wenn sie die politische Gewaltherrschaft über ihre Untertanen noch beibehalten wollen. Es scheint tatsächlich, als ob die armen Einwohner dieser Länder bald alle die Nachteile einer *Laisser-Faire*-Wirtschaft — offene (statt zurückgestaute) Inflation, offene (statt getarnte) Arbeitslosigkeit — haben werden, ohne ihre Vorteile — politische Freiheit, freie Konsumwahl, freie Initiative der Unternehmer und freie Wahl der Arbeitsplätze für die Arbeitnehmer — genießen zu dürfen. In der Tat werden Versuche, die soziale Marktwirtschaft als Hilfsmittel zu benützen, um in kommunistischen Diktaturen die Macht zu erhalten, sich immer als Fehlschläge erweisen. Nur wenn die Unabhängigkeit der einzelnen Menschen im Rahmen eines echten Rechtsstaates gesichert werden kann, kann man an die Möglichkeit denken, daß sich der Entfaltung der Sozialen Marktwirtschaft im Osten eine Chance bietet. Dieser Einwand gilt übrigens nicht nur für die kommunistische Welt, sondern für jede Art von Gewaltherrschaft, ganz gleich, wo sie sich befindet.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Zur Leistungsfähigkeit eines wirtschaftspolitischen Slogans

Von *Kurt W. Rothschild*, Wien

Ein Rückblick auf vierzig Jahre Soziale Marktwirtschaft in Deutschland — gesehen gegen den Hintergrund anderer Länder — kann zweierlei bedeuten: Er kann sich mit der tatsächlichen Entwicklung in Deutschland beschäftigen, die sich lange Zeit und überwiegend unter dem Markenzeichen „Soziale Marktwirtschaft" vollzog, und er kann sich mit dem Inhalt und der Bedeutung des Konzepts „Soziale Marktwirtschaft" als solchem befassen.

Ich möchte mich vorwiegend mit dem zweiten Aspekt befassen, also mit der Frage, welche Rolle dem Konzept „Soziale Marktwirtschaft" für Deutschland und für die Welt im allgemeinen zugeschrieben werden kann. Zunächst möchte ich aber ein paar Worte zum ersten Aspekt — Deutschlands effektive Entwicklung — sagen. Ich glaube, man kann — ohne besondere statistische Beweise heranziehen zu müssen — ohne weiteres feststellen, daß Deutschland in den letzten vierzig Jahren zu den Nationen gehört, die wirtschaftlich in vielerlei Hinsicht gut abgeschnitten haben. Es läßt sich aber auch zeigen, daß Deutschlands Entwicklung in keiner Periode einmalig war und daß sie stets eng mit dem Auf und Ab in der Entwicklung ökonomisch vergleichbarer Staaten Schritt hielt. Das Wirtschaftswachstum war in den fünfziger Jahren überdurchschnittlich, aber nicht exzeptionell im Vergleich zu anderen Wiederaufbaustaaten (Frankreich, Italien, Österreich, Japan), die Arbeitslosigkeit war extrem niedrig in den sechziger Jahren, aber auch nicht einzigartig, und das gleiche gilt für die beachtlichen Erfolge in der Inflationsbekämpfung in den siebziger Jahren.

Deutschland konnte also verschiedene ökonomische Probleme erfolgreich bewältigen, aber weder gelang das immer in allen Bereichen, noch nahm Deutschland in diesen Erfolgen stets eine Spitzenstellung ein. Das gleiche gilt auch für den sozialen Bereich, wenn man die wichtigsten sozialen Indikatoren international vergleicht. Was immer das Konzept „Soziale Marktwirtschaft" zur Entwicklung Deutschlands beigetragen haben mag, es läßt sich nicht aus einer spezifischen Entwicklung ablesen, und ich glaube, daß man Deutschlands Entwicklung im internationalen Vergleich mit üblichen ökonomischen und polit-ökonomischen Variablen recht gut analysieren kann, ohne eine Dummy-Variable für „Soziale Marktwirtschaft" verwenden zu müssen.

Das bringt mich zu der Frage, welche Bedeutung das Konzept der „Sozialen Marktwirtschaft", das ja in deutschen Diskussionen zweifellos eine große Rolle spielt, wirklich hatte, und warum es in anderen Ländern kein besonderes Echo

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

fand. Um es gleich vorwegzunehmen: Meine Antwort wird dahin gehen, daß der Erfolg des Slogans der Sozialen Marktwirtschaft aus einer Kombination von deutschen Traditionen und den besonderen Bedingungen der Kriegs- und Nachkriegszeit zu erklären und daß seine Bedeutung mehr im politisch-ideologischen Bereich zu finden ist als in irgendwelchen Deutschland-spezifischen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Rezepten.

Zu Ende des Zweiten Weltkrieges sahen sich die herrschenden Kräfte der entwickelten kapitalistischen Staaten Europas vor der Aufgabe, in einer ökonomisch und politisch brisanten Aufbruchstimmung, die noch durch Erinnerungen an die Depressionsperiode der dreißiger Jahre geprägt war, eine Wiederherstellung „normaler" kapitalistischer Marktbeziehungen zu ermöglichen. Im Mittelpunkt der Politik standen daher Bemühungen, Signale zu setzen, die beweisen sollten, daß sich die kommende Normalität von der Vergangenheit unterscheiden werde. So erklärte der konservative österreichische Bundeskanzler Figl im Dezember 1945 im österreichischen Parlament: „Das Österreich von morgen wird ein neues, ein revolutionäres Österreich sein. Es wird von Grund auf umgestaltet und weder eine Wiederholung von 1918, noch von 1938 werden." Aus dieser Situation heraus entstanden damals verschiedene rudimentäre Konzepte, die in plakativen Schlagworten ihren Niederschlag fanden: „Volkskapitalismus", „Planification", „Wohlfahrtsstaat" und eben auch „Soziale Marktwirtschaft", die Müller-Armack übrigens damals bezeichnenderweise so definierte: „Soziale Marktwirtschaft als neuartige Synthese von Sicherheit und Freiheit soll mehr Sozialismus mit mehr Freiheit verbinden."[1]

Unabhängig von konkreten Inhalten fand der Ruf nach einer „Sozialen Marktwirtschaft" in Deutschland einen besonders günstigen Boden. Die typisch deutsche Tradition des Ordo-Denkens hatte einen scharfen Trennungsstrich zwischen „Zentraler Planwirtschaft" und „Freier Marktwirtschaft" gezogen, der wenig Raum für realistische Überlegungen über eine gemischte Wirtschaft ließ. Die Forderung nach „Marktwirtschaft" stellte somit die einzig mögliche klare Absage an die Reglementierungen der Kriegs- und Vorkriegsjahre dar. Andererseits wurde angesichts der historischen Erfahrungen von Marktversagen und Arbeitslosigkeit auch auf die ebenfalls virulenten Traditionen einer aktiven Sozialpolitik mit ihren zahlreichen Wurzeln (Sozialisten, Bismarck, Kathedersozialisten, katholische und evangelische Soziallehren) zurückgegriffen. So entstand eine zugkräftige Mischung, die eine Akzeptanz dieses Slogans in weiten Kreisen — links und rechts — ermöglichte. Der dadurch erzeugte *prinzipielle* Konsens hatte sicher bedeutsame ideologische und psychologische

[1] Gorbatschow würde das unterschreiben. Obiges Zitat aus dem Jahre 1947 ist in *Müller-Armack* (1974), S. 46 enthalten. Hier ist es nach *Blum* (1978) zitiert. Später definierte Müller-Armack allerdings als „Sinn" der Sozialen Marktwirtschaft, „das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden" (*Müller-Armack* 1956).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Effekte, welche eine reibungslosere Durchführung verschiedener wirtschaftspolitischer Maßnahmen ermöglichten. *Darin* und nicht in irgendwelchen *besonderen* programmatischen Elementen sehe ich die Hauptwirkung der Sozialen Marktwirtschaft auf die deutsche Entwicklung.

Denn wenn es um eine Konkretisierung der Inhalte der Sozialen Marktwirtschaft geht, kommt man in Schwierigkeiten. Sicherlich haben sich Müller-Armack und die an ihn anknüpfenden Schriften viel Mühe gegeben, die Probleme einer Verknüpfung von „Markt" und „Sozialem" zu analysieren und ihre relativen Aufgaben und Bereiche zu bezeichnen. Aber in der praktischen Politik gab es dann die verschiedensten Schattierungen des Begriffs bis hin zur Sozialen Marktwirtschaft Erhardscher Prägung, wo sie sich weitgehend zur Idee einer (ordo-liberalen) wettbewerbsbetonten Marktwirtschaft verengt, für die das Kartellgesetz der krönende Akt ist und die schon allein dank ihrer Leistungsfähigkeit eine entscheidende und ausreichende Basis für soziale Ausgeglichenheit bieten soll.[2] Es war und ist gerade die Vagheit des Begriffs der Sozialen Marktwirtschaft, die es ermöglicht hat, ihn je nach Bedarf für diese oder jene Maßnahme, für diesen Eingriff oder jene Deregulierung anzurufen, ohne daß aus dem Konzept klare Antworten zu erhalten wären, wenn man von einer — mit der konservativen Wende konform gehenden — zunehmenden Betonung der Marktkomponente in dem dualen Konzept absieht. Jedenfalls ist es für den Außenstehenden, der in seinem Land ebenfalls mit Wirtschafts- *und* Sozialpolitik konfrontiert ist, schwer festzustellen, inwieweit sich die einschlägigen deutschen Diskussionen *inhaltlich* von denen in anderen Ländern unterscheiden bzw. welche *besonderen* Einsichten aus dem Konzept der Sozialen Marktwirtschaft gewonnen werden (können).

Zum Abschluß sei noch ein Vergleich mit zwei anderen schlagwortartigen Konzepten gestattet, der diese Unschärfe des SM-Konzepts etwas untermauern soll. So wie die „Soziale Marktwirtschaft" in Deutschland, sind die „Sozialpartnerschaft" in Österreich und der „Wohlfahrtsstaat" in Schweden heilige Kühe, die für vieles herhalten müssen. Aber sie besitzen trotz aller analytischen Unschärfe eine relativ klar umrissene Basis. Die „Sozialpartnerschaft" weist auf die Bedeutung von korporatistischen Elementen hin, die sich in bestimmten Institutionen niederschlagen; ein Zusammenbruch ihrer Funktionsfähigkeit würde das Ende der Sozialpartnerschaft markieren. Die schwedische Diskussion hat seit Myrdal stets die Erreichung und Erhaltung des Vollbeschäftigungsziels als Grunderfordernis des Wohlfahrtsstaats akzeptiert, hohe Arbeitslosigkeit würde ein Versagen des Wohlfahrtsstaats implizieren. Gibt es klare Kriterien, welche ein Dahinscheiden der Sozialen Marktwirtschaft signalisieren würden?

---

[2] Aus dieser Sicht ist es dann auch zu verstehen, wenn *Gutowski* und *Merklein* 1985 befinden, daß die Soziale Marktwirtschaft von Anfang an einen Geburtsfehler gehabt habe, „nämlich ihr Adjektiv" (S. 49).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Literatur

Blum, R. (1978): Marktwirtschaft, soziale, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Stuttgart/Tübingen/Göttingen.

Gutowski, A./*Merklein*, R. (1985): Arbeit und Soziales im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.

Müller-Armack, A. (1956): Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Stuttgart/Tübingen/Göttingen.

Müller-Armack, A. (1974): Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte. Bern/Stuttgart.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Gefahren des Erfolges

Von *Wolfgang F. Stolper*, Ann Arbor

1. Es ist etwas furchterregend, für 240 Millionen Menschen zu sprechen, und das wird ja wohl nicht wirklich von mir erwartet. Ich möchte in meinem kurzen Diskussionsbeitrag drei Fragen stellen:

(i) War die Lösung in der Geburtsstunde der Sozialen Marktwirtschaft richtig?

(ii) War die Soziale Marktwirtschaft eine originelle Lösung, oder bedeutete sie „nur" einen Anschluß an die traditionelle Wirtschaftspolitik der westlichen Länder?

(iii) Von wo kommen die Gefahren für die Soziale Marktwirtschaft, und sind sie unvermeidbar?

2. Man muß sich erinnern, daß zu Kriegsende Deutschland einerseits zerstört war — wirtschaftlich, politisch, seelisch. Andererseits aber bestand in den Siegerländern — was für praktische Zwecke Amerika, England und Rußland bedeutete — keine einheitliche Meinung darüber, wie die wirtschaftlichen Probleme der Zukunft zu lösen seien. Ich lasse die rein politischen Probleme beiseite, mit der einen großen Ausnahme, daß der west-östliche Gegensatz in wirtschaftspolitischen Fragen damals offensichtlich unlösbar war und daß die westlichen Alliierten auf einer gemeinsamen Lösung für ihre drei Besatzungszonen bestanden — eine wichtige Entscheidung.

3. Sie hatten damals aber einen Konflikt nicht so sehr zwischen einer sozialistischen und einer kapitalistischen Lösung, ein Gegensatz, der viel zu dramatisch ist, um der Wirklichkeit nahe zu kommen, denn niemand wollte die ganze Wirtschaft sozialisieren. Der Gegensatz ist vielleicht besser beschrieben zwischen einer mehr etatistischen und einer mehr marktwirtschaftlichen Betonung. In den Jahren 1945 - 50 spielten vor allem die Wünsche für eine prinzipielle Beibehaltung von Preis-, Lohn-, Investitions- und Devisenkontrollen u. dgl. eine Rolle.

4. Es hat wenig Sinn, in einer unvollkommenen Welt auf unschuldsreinen Lösungen zu bestehen. Es ist ein enormes Verdienst, daß damals in Deutschland darauf gedrungen wurde, die Preise so schnell wie möglich freizugeben, die absurden, aus der Kriegszeit ererbten Einkommensteuersätze zu senken und freien Welthandel anzustreben. Verständlicherweise ging alles nicht ganz so schnell, wie es in der Retrospektive aussieht. Aber die Weichen wurden richtig gestellt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

5. Alles geschah damals z. T. mit Hilfe, z. T. gegen den Widerstand der Besatzungsmächte wie der inneren Politik. Es kann aber kein Zweifel bestehen, daß die Entscheidungen mutig, richtig und weitsichtig waren, daß aber auch ein gutes Stück Glück mitspielte. Das ist keine Kritik. Jedermann muß Glück haben, aber nicht jedermann hat den Verstand und die Einsicht, das Glück auch wahrzunehmen und zu nutzen.

6. Die zweite Frage ist nicht so einfach zu beantworten. Die Soziale Marktwirtschaft war für Deutschland eine radikale Abkehr von der jüngeren Vergangenheit, aber nicht so radikal vom Standpunkt einer Marktwirtschaft wie der amerikanischen. Die deutsche Wirtschaft kannte mindestens seit Bismarck ein soziales Element, die amerikanische kannte es sicher seit Franklin D. Roosevelt. Die deutsche Erkenntnis war, daß nur eine produktive Wirtschaft eine starke Sozialpolitik betreiben kann. Es folgt, daß die Produktivität der Wirtschaft aus sozialen Gründen gesichert werden muß.

7. Diese Idee ist gewiß nicht neu. Schumpeter oder mein Vater Gustav Stolper haben sie explicite im ‚Deutschen Volkswirt' der zwanziger Jahre vertreten. Wenn aber die Produktivität und ihre Erhöhung zentral werden, wird auch die Effizienz der Faktorallokation zentral, und die kann nur durch ein effizientes Preissystem erreicht werden. Das ist eine wichtige Idee, die zwar nicht neu, aber doch immer wieder vergessen wird.

8. Der Unterschied in der Interpretation ist, daß im Markt nicht eine Art sozialer Darwinismus gesehen wird, wo man den Verlierern im Konkurrenzkampf vielleicht Sympathie entgegenbringt, aber ihr Schicksal für unvermeidlich und vielleicht deshalb sogar als gerecht ansieht. Statt dessen wird der Markt interpretiert als die effizienteste Methode, Probleme der sozialen Gerechtigkeit auf eine Art zu lösen, die eine einfache Umverteilung eines kleineren Einkommens nicht erreichen kann. Diese Idee findet sich bereits 1908 in Alfred Marshalls Essay „Economic Possibilities of Chivalry".

9. Den Amerikanern wird man es nachsehen, wenn sie die deutsche Wirtschaftspolitik billigten, ja sogar bewunderten, gleichzeitig aber etwas unsicher waren, wie sie die „ordnungspolitische" Diskussion verstehen sollten. Schließlich waren sie immer für Konkurrenz — siehe die Antitrust-Gesetzgebung bereits im 19. Jahrhundert, als in Deutschland Kartelle und dergleichen gesetzlichen Schutz genossen — und hatten inzwischen ein ganz ordentliches Sozialversicherungssystem aufgebaut. Übrigens gibt es in Langenscheidts Enzyklopädischem Wörterbuch keine Erwähnung von *Wirtschaftsordnung* oder *Ordnungspolitik* oder von *ordnungspolitisch*. Ich habe mich gelegentlich gefragt, warum dem so ist.

10. Schließlich die Gefahren, die der Sozialen Marktwirtschaft drohen. Kenneth Boulding prägte das Bonmot „Nothing fails like success." Die schrecklichen Zerstörungen des Krieges hatten eine soziale Flexibilität geschaffen, die neuen Leuten, neuen Methoden eine Chance gaben — d. h. genau die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Situation schufen, die Schumpeter als die Basis einer sich entwickelnden Wirtschaft analysiert. Die Flexibilität wurde erleichtert, wenn man so will, durch die Notwendigkeit, den großen Flüchtlings- und Vertriebenenstrom zu bewältigen, die allgemeine Not zu mildern. (Die Tatsache, daß dies gute wirtschaftliche Folgen hatte, ändert nichts daran, daß es sozial und menschlich eine große Tat war. Und sie war nicht selbstverständlich, wie die ganz andere Politik der Araber gegenüber ihren Brüdern zeigt). Man brauchte damals keine Reklame, um Absatz zu stimulieren. Es war m. E. auch eine Leistung, den Kapitalmarkt damals zu spalten, so daß einerseits die Bedürfnisse der Wirtschaft gesichert, andererseits solche dringenden sozialen Aufgaben wie Wohnungsbau gefördert wurden.

11. Mit zunehmendem wirtschaftlichen Erfolg — und wachsender Unabhängigkeit von den früheren Besatzungsmächten, denen man vernünftige, aber unpopuläre Entscheidungen in die Schuhe schieben konnte — gibt es auch neue „vested interests", die ihrerseits Neuerern das Leben etwas schwerer machen. Die Dynamik der Wirtschaft verlangsamt sich. Anpassungsvorgänge, die dem Neuen Platz machen sollen, werden verzögert und wenn möglich verhindert. (In einer weit offenen Wirtschaft ist das nur schwer möglich.) All das hat Mancur Olson in seinem ‚Rise and Decline of Nations' schön analysiert, aber viele dieser Ideen, weniger detailliert analysiert, sind bereits explicite bei Schumpeter enthalten.

12. Kurz, die Gefahren kommen daher, daß man die Lehren der Vergangenheit vergißt, Erfolg für selbstverständlich hält und vielleicht sogar für Belohnung seiner eigenen Tugend — ein Problem, das auch in Amerika nicht unbekannt ist. Europäer sehen diesen Hochmut klar bei den Amerikanern; sie laufen jedoch Gefahr, sein Aufkommen bei sich selbst nicht zu bemerken.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Schlußwort

Von *Gernot Gutmann*, Köln

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

unsere Tagung neigt sich dem Ende zu. Wir haben in Plenumsveranstaltungen und in Arbeitskreisen den Versuch unternommen, Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft von *innen* und von *außen* zu betrachten. Es wurde über *Erfolge* ebenso wie über *Mißerfolge* und *Probleme* — seien es solche der Konzeption selbst oder solche der politischen Praxis — so kontrovers diskutiert, wie es dem behandelten Gegenstand angemessen ist und Wissenschaftlern zukommt. Alles dieses wird sich im Tagungsband niederschlagen und kann dann dort nochmals nachgelesen werden.

Ich betrachte es nicht als meine Aufgabe, alle diese Diskussionen im Rahmen eines Schlußworts zu kommentieren; das würde mir auch gar nicht zustehen. Aber ein persönliches *Bekenntnis* will ich hier ablegen. Unsere Satzung erlaubt jedem Mitglied des Vereins eine eigene Meinung. Das gilt auch für mich. Trotz aller zutage getretenen Versäumnisse, Schwierigkeiten, unerfüllten Wünsche und möglichen Fehlentwicklungen, die aufgezeigt wurden — mir will scheinen, daß wir dennoch mit dieser Wirtschaftsordnung, die — warum auch immer — den Namen „Soziale Marktwirtschaft" hat und die freilich immerzu verbesserungsfähig und -würdig ist, nicht nur *leben* können, sondern daß es etwas wirklich Besseres offenbar nicht gibt. Alle Varianten kollektivistischer Ordnungsformen, die ich kenne, scheinen mir keine erstrebenswerten Alternativen zu sein. Aber auch nicht jene brutalen „kapitalistischen" Zustände, die für eine ganze Reihe von Entwicklungsländern kennzeichnend sind. Ich persönlich stehe daher zu diesem Leitbild „Soziale Marktwirtschaft", so wie ich dieses Leitbild verstehe.

Meine Damen und Herren,

es verbleibt mir noch die Aufgabe, Herrn Kollegen Fischer und den Damen und Herren Kollegen der Kommission zur wissenschaftlichen Vorbereitung unserer Tagung nochmals meinen Dank auszusprechen. Ihnen, lieber Herr Fischer, möchte ich darüber hinaus ganz besonders herzlich danken für die angenehme und reibungslose Zusammenarbeit zwischen Ihnen und unserer Geschäftsstelle.

Ich danke Herrn Kollegen Niehans für die gehaltene Thünen-Vorlesung, die eine hervorragende Resonanz gefunden hat, und allen Referenten, die — sei es als Gäste oder als Mitglieder des Vereins für Socialpolitik — vor dem Plenum

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

oder in Arbeitskreisen gesprochen oder an der Podiumsdiskussion unter der Leitung von Herrn Helmstädter teilgenommen haben, und ich danke allen Diskussionsleitern für ihre Bereitschaft, diese Tagung aktiv mitzugestalten. Den Herren Kollegen Blümle und Külp sei ein herzliches Wort des Dankes gesagt für die örtliche Vorbereitung und für die Gestaltung des Rahmenprogramms. Zu großem Dank verpflichtet bin ich auch gegenüber unserem Geschäftsführer, Herrn Dr. Klein, und allen Mitarbeitern in unserer Geschäftsstelle für ihre Arbeit bei der Vorbereitung und Durchführung der Jahrestagung.

Mein Dank gilt erneut der Landesregierung von Baden-Württemberg und der Stadt Freiburg mit Herrn Oberbürgermeister Dr. Böhme sowie der Albert-Ludwigs-Universität und ihrem Rektorat für die freundliche Aufnahme, die wir hier gefunden haben. Dank nicht zuletzt sei auch allen jenen selbstlosen Spendern und Förderern gesagt — den *öffentlichen* wie den *privaten* —, die durch ihre Unterstützung die Finanzierung der Tagung erst ermöglicht haben.

Ich schließe hiermit die Jahrestagung 1988, wünsche Ihnen allen eine gute Rückreise und hoffe auf ein Wiedersehen im nächsten Jahr in Wien.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Anhang

Verzeichnis der Plenumsleiter, Arbeitskreisleiter und Referenten

a) Plenumsleiter

Prof. Dr. *Helmut Meinhold*, Sitzbuchweg 12, 6900 Heidelberg-Ziegelhausen.

Prof. Dr. *Kurt Schmidt*, Institut für Finanzwissenschaft, Universität Mainz, Postfach 3980, 6500 Mainz.

Prof. Dr. *Helmut Koch*, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Westfälische Wilhelms-Universität, Universitätsstr. 14-16, 4400 Münster.

b) Arbeitskreisleiter

Prof. Dr. *Harald Jürgensen*, Institut für europäische Wirtschaftspolitik, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 5, 2000 Hamburg 13.

Prof. Dr. *Heinz Lampert*, Volkswirtschaftslehre IV, Universität Augsburg, Universitätsstr. 2, 8900 Augsburg.

Prof. Dr. *Wernhard Möschel*, Rechtswissenschaften, Universität Tübingen, Wilhelmstr. 7, 7400 Tübingen 1.

Prof. Dr. *Helga Pollak*, Volkswirtschaftliches Seminar, Sektion Finanzwissenschaft, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 3, 3400 Göttingen.

Prof. Dr. *Bernd Rüthers*, Juristische Fakultät, Universität Konstanz, Postfach 5560, 7750 Konstanz 1.

Prof. Dr. *Heidi Schelbert-Syfrig*, Institut für empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich, Zollikerstr. 137, CH-8008 Zürich.

Prof. Dr. *Marcell Schweitzer*, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Mohlstr. 36, 7400 Tübingen 1.

Prof. Dr. *Hans-Jürgen Vosgerau*, Wirtschaftswissenschaften und Statistik, Universität Konstanz, Postfach 5560, 7750 Konstanz 1.

c) Podiumsdiskussionsleiter

Prof. Dr. *Ernst Helmstädter*, Institut für industriewirtschaftliche Forschung, Westfälische Wilhelms-Universität, Universitätsstr. 14-16, 4400 Münster.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

d) Referenten

Dr. *Martin Bangemann*, Bundesminister für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, 5300 Bonn 1.

Prof. Dr. *Franz Xaver Bea*, Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Sigwartstr. 18, 7400 Tübingen 1.

Prof. Dr. *Norbert Berthold*, Institut für europäische Wirtschaftspolitik, Universität Hamburg, Von-Melle-Park 5, 2000 Hamburg 13.

Prof. Dr. *François Bilger*, Université Louis Pasteur, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, 4, rue Blaise Pascal, F-67070 Strasbourg.

Prof. Dr. *Edwin von Böventer*, Volkswirtschaftliches Institut, Seminar für empirische Wirtschaftsforschung, Universität München, Ludwigstr. 28/RG, 8000 München 22.

Dr. *Wolfgang Brandes*, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Universität Gesamthochschule Paderborn, Wartburger Str. 100, 4790 Paderborn.

Dr. *Christoph Buchheim*, Institut für Zeitgeschichte, Leonrodstr. 46b, 8000 München 19.

Prof. Dr. *Friedrich Buttler*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Regensburger Str. 104, 8500 Nürnberg 30.

Prof. Dr. *Klaus Chmielewicz*, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 4630 Bochum 1.

Prof. Dr. *Eberhard Dorndorf*, Fachbereich Rechtswissenschaften, Zivil- und Arbeitsrecht, Universität Hannover. Hanomagstr. 8, 3000 Hannover 91.

Dr. *Herbert Edling*, Fachhochschule des Bundes, Gescherweg 100, 4400 Münster.

Prof. Dr. *Norbert Eickhof*, Seminar für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Ruhr-Universität Bochum, Universitätsstr. 150, 4630 Bochum 1.

Prof. Dr. *Alfred Endres*, Fachbereich 18 Wirtschaftswissenschaften, Institut für Volkswirtschaftslehre, Sekr. WW 15, Technische Universität Berlin, Uhlandstr. 4-5, 1000 Berlin 12.

Dr. *Gisela Färber*, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Postfach 1409, 6720 Speyer.

Prof. Dr. *Wolfgang Franz*, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Universität Konstanz, Postfach 5560, 7750 Konstanz 1.

Prof. Dr. *Santiago Garcia-Echevarría,* Avenida de Brasilia, 21-9, E-28028 Madrid.

Prof. Dr. *Hans-Joachim Heinemann*, Institut für Quantitative Wirtschaftsforschung, Abt. Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Universität Hannover, Wunstorfer Str. 14, 3000 Hannover 91.

Prof. Dr. *Werner Kaltefleiter*, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Kiel, Olshausenstr. 40, 2300 Kiel 1.

Prof. Dr. *Guy Kirsch*, Seminar für Finanzwissenschaften, Universität Freiburg, CH-1700, Fribourg.

Prof. Dr. *Norbert Kloten*, Präsident der Landeszentralbank Baden-Württemberg, Postfach 106 021, 7000 Stuttgart 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Dr. *Rainer Klump*, c/o Volkswirtschaftliches Institut, Universität Erlangen-Nürnberg, Lange Gasse 20, 8500 Nürnberg 1.

Prof. Dr. *Günter Knieps*, Faculteit der Economische Wetenschappen, Hoogbouw WSN, Rijksuniversiteit Groningen, Paddepoel, Postbus 800, NL-9700 AV Groningen.

Dipl.-Ök. *Dietmar Knies*, Institut für Quantitative Wirtschaftsforschung, Abt. Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Universität Hannover, Wunstorfer Str. 14, 3000 Hannover 91.

Dr. *Kornelius Kraft*, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Gesamthochschule Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, 3500 Kassel.

Prof. Dr. *Hans-Jacob Krümmel*, Bankseminar der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität, Adenauerallee 24-42, 5300 Bonn 1.

Prof. Dr. *Gerhard Mensch*, Internationales Institut für Industrielle Innovationen, Leopoldstr. 28a, 8000 München 40.

Prof. Dr. *Leif Mutén*, International Monetary Fund, USA-Washington D. C. 20431.

Dr. *Anthony Nicholls*, St. Antony's College Oxford, GB-Oxford OX2 6 JF.

Prof. Dr. *Hans G. Nutzinger*, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Gesamthochschule Kassel, Nora-Platiel-Str. 4, 3500 Kassel.

Dr. *Karl-Heinz-Paqué*, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Universität Kiel, Wilhelm-Seelig-Platz 1, 2300 Kiel 1.

Karl Otto Pöhl, Präsident der Deutschen Bundesbank, Postfach 100602, 6000 Frankfurt 1.

Dr. *Fritz Rahmeyer*, Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Augsburg, Memminger Str. 14, 8900 Augsburg.

Prof. Dr. *Dieter Reuter*, Institut für Wirtschafts- und Steuerrecht, Universität Kiel, Olshausenstr. 40, 2300 Kiel 1.

Prof. Dr. *Hajo Riese*, Fachbereich Wirtschaftswissenschaft, Institut für Wirtschaftspolitik, Freie Universität Berlin, Boltzmannstr. 20, 1000 Berlin 33.

Prof. Dr. *Kurt W. Rothschild*, Döblinger Hauptstr. 77a, A-1190 Wien.

Dr. *Hans Joachim Schalk*, Westfälische Wilhelms-Universität, Am Stadtgraben 9, 4440 Münster.

Dr. *Jürgen Schiemann*, Institut für Wirtschaftspolitik, Universität der Bundeswehr Hamburg, Postfach 700822, 2000 Hamburg 70.

Dipl.-Vw. *Holger Schmieding*, Institut für Theoretische Volkswirtschaftslehre, Universität Kiel, Wilhelm-Seelig-Platz 1, 2300 Kiel 1.

Prof. Dr. *Günter Schmitt*, Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 3400 Göttingen.

Dr. *Dietrich Schönwitz*, Steinebacher Str. 39, 5238 Hachenburg.

Prof. Dr. *J.-Matthias Graf v. d. Schulenburg*, Institut für Versicherungsbetriebslehre, Universität Hannover, Wunstorfer Str. 14, 3000 Hannover 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/

Priv.-Doz. Dr. *Heinz-Dieter Smeets*, Volkswirtschaftslehre I, Universität Bayreuth, Postfach 101251, 8580 Bayreuth.

Prof. Dr. *Wolfgang F. Stolper*, Box 103, USA-East Haven, VT 05837.

Prof. Dr. *Stefan Tangermann*, Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, 3400 Göttingen.

Dr. *Joachim Wagner*, Institut für Quantitative Wirtschaftsforschung, Abt. Internationale Wirtschaftsbeziehungen, Universität Hannover, Wunstorfer Str. 14, 3000 Hannover 91.

Dr. *Jürgen Wahl*, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Universität Passau, Innstr. 40, 8390 Passau.

Prof. Dr. *Ekkehard Wenger*, Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre, Bank und Kreditwirtschaft, Universität Würzburg, Sanderring 2, 87 Würzburg.

Prof. Dr. *Hans Willgerodt*, Wirtschaftspolitisches Seminar, Universität Köln, Robert-Koch-Str. 41, 5000 Köln 1.

Dr. *Horst Friedrich Wünsche*, Ludwig-Erhard-Stiftung, Johanniterstr. 8, 5300 Bonn 1.

Prof. Dr. *Horst Zimmermann*, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Abteilung für Finanzwissenschaft, Universität Marburg, Am Plan 2, 3550 Marburg/Lahn 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-46727-3 | Generated on 2025-11-02 05:05:01
OPEN ACCESS | Licensed under CC BY 4.0 | https://creativecommons.org/about/cclicenses/